Vergleich der deutschen Landtagswahlrechte.

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen,

vorgelegt von

Hermann Rupprecht
aus München,

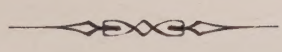
Referendar
am Amtsgericht zu München.

Approbiert am 27. Juli 1929.

Babenhausen
Buchdruckerei Jos. Kreutzer & Co.
1929

30:16

Vergleich der deutschen Landtagswahlrechte.



Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen,

vorgelegt von

Hermann Rupprecht
aus München,

Referendar
am Amtsgericht zu München.

Approbiert am 27. Juli 1929.

Babenhausen
Buchdruckerei Jos. Kreutzer & Co.
1929

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Referent: Univ.-Professor Dr. Wenzel

Literaturverzeichnis.

Hatschek, Julius: Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Berlin 1923.

Heinze, Felix: Sammlung Anhaltischer Gesetze und Verordnungen, Dessau 1926.

Hirsch, Paul: Die Preußischen Wahlgesetze, Berlin 1926.

Jan, Heinrich v. Das Bayerische Landeswahlgesetz mit der Landeswahlordnung, München 1928.

Jan, Heinrich v.: Wahlrecht und Volksabstimmungen, (Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. X. S. 177 ff.)

Jellinek, Walter: Die deutschen Landtagswahlgesetze, Berlin 1926.

Knauth, Rudolf: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Thüringen in den Jahren 1923 bis 1927. (Jahrb. d. öff. Rechts Bd. XVI, S. 6 f.)

Kunwald, Gottfried: Über den eigentlichen Grundgedanken des proportionalen Wahlsystems, Wien 1906.

Morstein-Marx, Fritz: Die Verfassungs- und Verwaltungsrechtsentwicklung in den drei Hansestädten Hamburg, Bremen und Lübeck 1918 – 1928. (Jahrb. d. öff. Rechts Bd. XVI S. 51 ff.)

Meissner, Otto: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, Berlin 1923.

Nawiasky, Hans: Bayerisches Verfassungsrecht, München 1923.

Nawiasky, Hans: Grundprobleme der Reichsverfassung 1. Teil. Das Reich als Bundesstaat, Berlin 1928.

Stier-Somlo: Das Preußische Verfassungsrecht, Bonn 1922.

Smend, Rudolf: Die Verschiebung der Konstitutionellen Ordnung durch die Verhältniswahl, in der Festgabe für Bergbohm, Bonn 1919.

Triepel: Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, Tübingen 1923.

Wenzel, Max Mecklenburg-Schwerin'sche Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, Wismar 1923.

Woelker,: Das sächsische Landeswahlgesetz und die Landeswahlordnung, Dresden 1920.

Zehnter, J. A.: Die Badische Verfassung v. 21. 3. 19, Karlsruhe 1920.

Sämtliche einschlägigen Gesetz- und Verordnungsblätter der 18 deutschen Länder, Entscheidungen des Reichsstaatsgerichtshofs. Stand der Gesetzgebung und Rechtsprechung: 15. Oktober 1928.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

§ 1. Historische Einleitung. 1

§ 2. Die Grundsätze der Reichsverfassung über die Landtagswahlrechte. 4

§ 3. Das aktive Wahlrecht zu den deutschen Landtagen. 8

§ 4. Das passive Wahlrecht zu den deutschen Landtagen und die Gründe für den Verlust desselben und des Abgeordnetensitzes. 14

§ 5. Die Vorbereitung zu den deutschen Landtagswahlen:

A. Die örtliche Gliederung der Staatsgebiete. 19

B. Die Einrichtung von Wählerlisten, Wahlkarteien, Wahlscheinen. 21

§ 6. Die Einreichung der Wahlvorschläge zu den deutschen Landtagswahlen; Rechtsprechung des Reichsstaatsgerichtshofs. 23

§ 7. Die Ausgestaltung der Listenwahl in den deutschen Landtagswahlrechten. 39

§ 8. Regelung der Wahlhandlung in den deutschen Landtagswahlrechten. 44

§ 9. Regelung der Wahlfreiheit und Wahlpflicht in den deutschen Landtagswahlrechten. . . . 47

§ 10. Die Ermittlung des Wahlergebnisses bei den deutschen Landtagswahlen. 48

§ 11. Die Wahlprüfung in den deutschen Landtagswahlrechten; Wahlperioden. 54

Anhang. 56

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548605_0071

§ 1.

Historische Einleitung.

Im Aufruf vom 12. November 1918 „An das deutsche Volk" verkündete der Rat der Volksbeauftragten als erste aus der Revolution hervorgegangene, mit gesetzgebender Gewalt ausgestattete Reichsregierung die Grundsätze des künftigen Verfassungsrechts der deutschen Republik. Ueber das neue Wahlrecht enthielt der Aufruf folgende Bestimmungen: „Alle Wahlen zu öffentlichen Körperschaften sind fortan nach dem gleichen, geheimen, direkten, allgemeinen Wahlrecht auf Grund des proportionalen Wahlsystems für alle mindestens 20 Jahre alten männlichen und weiblichen Personen zu vollziehen. Auch für die Konstituierende Versammlung, über die nähere Bestimmung noch erfolgen wird, gilt dieses Wahlrecht." Damit waren die Grenzen gezogen, innerhalb derer sich von nun an das Wahlrecht des Reichs und der deutschen Gliedstaaten zu bewegen hatte. Diese Bestimmungen bedeuteten einen vollkommenen Umschwung, denn weder das bisherige Reichstagswahlrecht, noch das Wahlrecht irgend eines deutschen Landes paßte auch nur annähernd in den Rahmen des neuen Rechts. Neu war vor allem die allgemeine Einführung der Verhältniswahl und des Frauenwahlrechts; aber auch die übrigen Grundsätze der Allgemeinheit, Gleichheit, Unmittelbarkeit und des Wahlgeheimnisses hatten bisher neben dem Reichswahlrecht nur in einem kleinen Teil der deutschen Landeswahlrechte Eingang gefunden. Das deutsche Reichstagswahlrecht befand sich bereits seit 1867 auf der Stufe des allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahlrechts aller 25 Jahre alten deutschen Männer. Angewandt wurden hiebei die Grundsätze der Mehrheitswahl, das Pluralwahlsystem. Jeder Wahlkreis hatte einen Abgeordneten zu stellen. Es waren sog. „Einerwahlkreise" oder „einnamige" Wahlkreise festgesetzt. Gewählt war der Bewerber, der die absolute Mehrheit der im Wahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen auf sich vereinigte, oder, wenn

eine absolute Mehrheit nicht zustande gekommen war, der Bewerber, der in der nachfolgenden engeren Wahl die relative Stimmenmehrheit erreichte, also in der Stichwahl als Sieger hervorging. Dieses sogen. „romanische System" wird heute noch bei der Wahl des Reichspräsidenten angewandt. (Siehe Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten vom 4. Mai 1920 § 4, R. G. Bl. S. 849).

Die Wahlrechte zu den Volksvertretungen der deutschen Länder boten in der Vorkriegszeit und noch während des Kriegs ein höchst verschiedenartiges Bild. Im allgemeinen konnte man unter den deutschen Ländern zwei Gruppen erkennen und unterscheiden, von denen die eine Gruppe — die meisten norddeutschen Staaten — ein sehr ungleiches Zensuswahlrecht aufwies, während die zweite Gruppe — die süddeutschen Staaten — ein den Grundsätzen der Gleichheit, Allgemeinheit und Unmittelbarkeit mehr entsprechendes und dem Reichsrecht ähnliches Wahlrecht hatte. Die Unterscheidung war fast ausnahmslos festzustellen, sodaß man von einer „wahlrechtlichen Mainlinie" als der Grenze zwischen den beiden Gruppen sprechen konnte.

Das rückständigste und ungleichste Wahlrecht besaß Preußen mit seinem Dreiklassen-Wahlrecht, bei dem das Wahlrecht der dritten Klasse, die die kleinen Steuerzahler und somit den größten Teil des preußischen Volkes umfaßte, zu einem bloßen Scheinrecht herabgedrückt war. (Verordnung vom 30. 5. 1849.) Auch in Sachsen war — um ein weiteres Beispiel herauszugreifen — das Wahlrecht grundsätzlich und rechtlich, nicht bloß tatsächlich ungleich, da Mehrstimmrecht herrschte, wobei die Stimmen der Staatsbürger mit großem Steueraufkommen je nach dessen Höhe zwei bis vierfach gezählt wurden. Außerdem gab hier die Befähigung zum Einjährigendienst, sowie die Vollendung des 50. Lebensjahres je eine Zusatzstimme. (Wahlgesetz vom 5. 5. 1909.)

In den süddeutschen Ländern: Bayern, Baden, Hessen war das Wahlrecht im allgemeinen dem Reichstagswahlrecht angeglichen.

Ueberall im deutschen Reich und den Ländern bestand

Mehrheitswahlrecht, lediglich in Hamburg und in Württemberg wurde ein Teil der Volksvertretung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.

Bei diesem Rechtszustand blieb es bis in die Zeit der letzten Kriegsjahre. Erst unter dem Druck der durch die lange Kriegsdauer immer größer werdenden innerpolitischen Spannungen machte man sich im Reiche und in den Ländern an die Umgestaltung des geltenden Wahlrechts. In der Osterbotschaft von 1917 gab der König von Preußen die Zusicherung zur Beseitigung des Dreiklassenwahlrechts, da „nach den gewaltigen Leistungen des ganzen Volkes in diesem furchtbaren Kriege für das Klassenwahlrecht in Preußen kein Raum mehr sei." Es wurden hierauf Reformentwürfe den beiden Kammern vorgelegt, die im Oktober 1918 teilweise angenommen, jedoch nicht mehr verabschiedet wurden. Die hereinbrechende Revolution überholte die geplante Neuregelung.

Auch in Bayern wurden im Herbst 1918 zwischen der Regierung und den Vertretern aller politischen Parteien Verhandlungen über die Einführung der Verhältniswahl mit Erfolg gepflogen. Zur Einbringung einer einschlägigen Gesetzesvorlage kam es aber wegen der unmittelbar nachfolgenden Staatsumwälzung nicht mehr.

Auch am Reichstagswahlrecht wurden verschiedene Reformen vorgenommen. Durch Reichsgesetz vom 24. August 1918 (R. G. Bl. S. 1079) wurde für die Großstädte und die Industriegebiete die Verhältniswahl eingeführt unter Anwendung von gebundenen und verbindbaren Listen. Die Zahl der auf die einzelnen Wahlkreise entfallenden Abgeordnetensitze schwankte zwischen 2 und 10; für die Verteilung der Sitze hatte man das Höchstzahlensystem vorgesehen. Zur Anwendung gelangte auch dieses Gesetz nicht mehr.

Damit hatte das Verhältniswahlrecht begonnen sich durchzusetzen. Die Revolution von 1918 aber ließ keinen Raum mehr zu einer allmählichen Ausgestaltung und Verbreitung des Begonnenen. Mit einem Schlag stellte der Aufruf der Volksbeauftragten

vom 12. November 1918 das Wahlrecht des Reichs und aller deutschen Länder auf die Grundlage des heutigen Rechts, zu dessen Erreichung und Einführung in den Ländern es bei Vermeidung der Revolution wohl noch Jahre gedauert hätte.

Die im Aufruf der Volksbeauftragten angekündigte nähere Bestimmung über die Wahl zur Konstituierenden Versammlung erfolgte am 30. November 1918 durch die Verordnung des Rats der Volksbeauftragten über die Wahlen zur verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung (Reichswahlgesetz, R.G.Bl S. 1345) und die Wahlordnung für die Wahlen zur verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung (Reichswahlordnung, R.G.Bl. S. 1353). Im Anschluß an die reichsrechtliche Regelung wurden auch in den deutschen Ländern durch die revolutionären Regierungen Wahlordnungen geschaffen, von denen sich die meisten (in 18 Ländern) vollständig dem Reichsrecht anschlossen, während der Rest der Länder, darunter insbesonders Bayern mit seinem System der freien Liste und der einnamigen Wahl, eigene Wege ging. Den Rahmen für all diese Wahlordnungen bildeten die zu Eingang genannten Grundsätze des Aufrufs. Die Wahlordnungen von 1918/19 waren nur als einstweilige Regelung gedacht; sie hatten die Aufgabe, die Wahlen zur Nationalversammlung als erstem Reichstag des neuen Rechts und zu den ersten Landtagen zu regeln, die dann ihrerseits im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die endgültigen Wahlbestimmungen treffen sollten. Wegen des provisorischen Charakters dieser Wahlordnungen, die im allgemeinen der heutigen Regelung entsprachen, darf ein näheres Eingehen auf sie unterbleiben.

§ 2.

Die Grundsätze der Reichsverfassung über die Landtagswahlrechte.

Bevor die vergleichende Behandlung des jetzt in den deutschen Ländern geltenden Wahlrechts begonnen werden kann, ist es notwendig, die Grundsätze zu erörtern, die die Reichsverfassung

über das Wahlrecht zu den Volksvertretungen der deutschen Länder enthält. In Betracht kommen die Artikel 17, 39, 110 Absatz 2 und 125 R. V. Die grundlegende Bestimmung trifft Art. 17 R. V.: „Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben. Die Volksvertretung muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden."

Art. 17 R. V. ist von jeher einer der Brennpunkte gewesen im Streit um die Frage: Sind die deutschen Länder noch Staaten, ist das deutsche Reich noch Bundesstaat oder ist es bereits ein allerdings stark dezentralisierter Einheitsstaat?

Es ist nicht am Platz, im Rahmen dieser Arbeit die Entscheidung dieser Frage zu versuchen. Es sei nur erwähnt, daß trotz des schwerwiegenden Eingriffes, den Art. 17 R. V. in die Verfassungshoheit der Länder macht und damit gegen den Staatscharakter derselben spricht, es doch die gleiche Bestimmung ist, die auch als Beweis für das Vorhandensein der staatlichen Eigenschaft der Länder angeführt werden kann. Art. 17 R. V. läßt der einzelstaatlichen Verfassungsgesetzgebung noch ein weites Feld zu eigener, vom Reichsrecht unabhängiger Betätigung offen. Es darf insbesonders nicht übersehen werden, daß durch die Bestimmung des Art. 17 R. V. keineswegs schon eine Uniformierung der Landeswahlrechte herbeigeführt worden ist, daß vielmehr noch Platz blieb zu mannigfacher Ausgestaltung und zwar nicht bloß in wahltechnischer, sondern auch in grundsätzlicher Hinsicht. Daß die Länder von dieser Möglichkeit reichlich Gebrauch gemacht haben, wird die nachfolgende Einzeldarstellung zeigen. Sie wird beweisen, daß, wie Walter Jellinek in der Einleitung zu der Gesetzsammlung „Die deutschen Landtagswahlgesetze" (Berlin 1926) sagt, „die Verfassungsautonomie der Länder mehr ist als ein bloßer Name".

Die 5 Hauptgrundsätze, die die R. V. den Landtagswahlrechten vorschreibt, sind: Allgemeinheit, Gleichheit, Unmittelbarkeit, Wahlgeheimnis und Anwendung des Verhältniswahlsystems.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl erfordert Erstreckung des Wahlrechts auf alle Reichsangehörigen, soweit sie Bestimmungen genügen, die ohne Ausnahmen und Unterschiede für alle Reichs-

angehörigen gelten und auch von allen erfüllt werden können. Negativ ausgedrückt bedeutet die Allgemeinheit der Wahl das Verbot von Rechtsnormen oder behördlichen Maßnahmen, die geeignet sind, gewisse Gruppen von Reichsangehörigen vom Wahlrecht auszuschließen oder ihnen die Ausübung desselben zu erschweren. Es ist also unzulässig, das Wahlrecht von einer Steuerleistung, wie überhaupt von jeder Vermögensleistung, oder von einem Bildungsgrad abhängig zu machen. Mit der allgemeinen Wahl ist es ferner unvereinbar, einen Stand als solchen — mit der einen vom Reichsrecht ausdrücklich bestimmten Ausnahme für die Wehrmacht — auszuschließen oder gewissen Wählerkreisen durch technische Wahlvorschriften die Ausübung der Wahl mehr zu erschweren, als etwa eine solche Erschwerung durch natürliche Gründe verursacht ist.

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl ist von dem der Allgemeinheit wesentlich verschieden und scharf von ihm zu trennen. Während es der Begriff der Allgemeinheit mit der Ausgestaltung der Voraussetzungen für das Wahlrecht zu tun hat, bezieht sich die Gleichheit der Wahl auf den Erfolg, den der Wähler, bezw. der zu Wählende durch das Wahlrecht erzielt. Die beiden Begriffe kommen also im heutigen Wahlverfahren nacheinander zum Zuge: Bevorzugungen oder Hintansetzungen, die bei der Wahl bis zu dem Augenblick vorkommen und sich auswirken, in dem die Stimmen abgegeben sind, verletzen den Grundsatz der Allgemeinheit. Ungleichheiten, die in der nachfolgenden Auswertung der Stimmen auftreten, verstoßen gegen die Gleichheit der Wahl. Gleichheit der Wahl erfordert, daß alle gültigen Wahlhandlungen den gleichen Erfolg auslösen. Irgend welche Anhäufungen von Stimmen auf einen Wähler, also Mehrstimmrechte, sind verboten; jeder Wähler darf nur eine Stimme haben. Ebenso sind Abstufungen im Gewicht der einzelnen Stimmen unzulässig. Auch das gänzliche Verlorengehen von Stimmen, wie es insbesonders bei der Mehrheitswahl stark auftritt, widerspricht der Wahlgleichheit. Jedoch können auch bei der Verhältniswahl, die diesen Fehler der Pluralwahl mit ihrem Minderheitsschutz vermeidet, durch ungleich wirkende Verteilungssysteme und Wahlkreiseinteilungen Verstöße gegen die Gleichheit unterlaufen.

Der dritte Grundsatz, den die R. V. den Landeswahlrechten vorschreibt, ist der Grundsatz der unmittelbaren Wahl. Er erfordert eine solche Ausgestaltung der Wahlrechte, bei der die Wähler in der Lage sind, ihre Stimme ohne Einschiebung von Vermittlern direkt dem einzelnen Bewerber oder einer Bewerberliste zukommen zu lassen. Die Dazwischenschaltung von sogen. Wahlmännern zwischen Urwähler und Gewählten ist den Landtagswahlrechten verboten. Jeder Abgeordnete darf seine Wahl nur auf solche Stimmen stützen, die entweder auf ihn persönlich oder auf die Liste, der er angehört, entfallen sind.

Weiterhin verlangt Art. 17 R. V. die Beachtung des Wahlgeheimnisses. Diese Vorschrift verbietet solche landesrechtlichen Wahlbestimmungen, die die unmittelbare Feststellung oder den sicheren Schluß darauf ermöglichen, wie der einzelne Wähler abgestimmt hat. Der Inhalt der Stimmabgabe darf nicht mit der Person des Abstimmenden in Beziehung gebracht werden können. Das Gebot des Wahlgeheimnisses richtet sich vornehmlich an die technische Durchführung der Wahl, so an die Beschaffenheit von Stimmzetteln und Umschlägen, an die Art der Wahlhandlung, die Einrichtung der Wahllokale und Wahlurnen. Von Bedeutung für die Wahrung des Wahlgeheimnisses ist die Größe der Stimmbezirke und die Zahl der bei Einreichung von Wahlvorschlägen erforderlichen Unterschriften. Es sei schon hier erwähnt, daß es in den letzten zwei Jahren gerade um die Begriffe der Allgemeinheit, Gleichheit und des Wahlgeheimnisses zu Konflikten zwischen der Reichsverfassung und manchen Landeswahlgesetzen gekommen ist.

Die allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime Wahl muß in allen deutschen Ländern nach den Grundsätzen der Verhältniswahl durchgeführt werden. Jedes andere Wahlsystem, so insbes. die Mehrheitswahl, ist den Ländern verboten, soweit es sich um Wahlen zu Volks- und Gemeindevertretungen handelt. Die Ausgestaltung der Verhältniswahl ist den Ländern überlassen, auch bleibt es den Ländern unbenommen, für etwaige andere öffentliche Vertretungskörper ein anderes Wahlsystem einzuführen.

Als Nebenvorschriften zu Art. 17 R. V. kommen für die Landeswahlrechte noch Art. 39 R. V. über die Wahlbewerbung

von Beamten und Angehörigen der Wehrmacht in Betracht. Unter Beamten im Sinne des Art. 39 R. V. sind Reichs-, Landes- und Kommunalbeamte zu verstehen. Von Bedeutung ist ferner die nochmalige Gewährleistung des Wahlgeheimnisses und der Wahlfreiheit in Art. 125 R. V.; letztere war bisher schon durch § 107 des Reichsstrafgesetzbuches geschützt.

Die gleiche Behandlung von Landesangehörigen und nichtlandesangehörigen Reichsdeutschen im Landeswahlrecht fordert neben Art. 17 R. V. auch Art. 110 Abs. 2 R. V., wonach es nicht angängig ist, zu Landtagswahlen nur Angehörige des betreffenden Landes zuzulassen.

Der Verstoß einer landesrechtlichen Wahlbestimmung gegen die Grundsätze der Reichsverfassung hat die Ungültigkeit der Landesnorm zur Folge. Es gilt der Satz: Reichsrecht bricht Landesrecht. (Art. 13 Abs. 1 R. V.) Zur Feststellung von solchen Verstößen bestehen im Reich zwei Gerichte: Das Reichsgericht, das gemäß Art. 13 Abs. 2 R. V. in Verbindung mit Gesetz vom 8. 4. 1920 (R.G.Bl. S. 510) zur Entscheidung berufen ist, und der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, der seine Zuständigkeit auf Art. 19 R. V. stützt. Zwischen der Zuständigkeit dieser beiden Gerichte ist, abgesehen davon, daß das Reichsgericht nur auf Antrag der zuständigen Reichs- oder Landeszentralbehörden tätig wird, grundsätzlich folgende Grenze zu ziehen: Das Reichsgericht hat abstrakt ohne Rücksicht auf einen vorliegenden Einzelstreitfall mit Gesetzeskraft darüber zu entscheiden, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist. Der Staatsgerichtshof entscheidet dagegen immer über eine konkrete Einzelstreitigkeit und nur innerhalb dieser über die Vereinbarkeit der Reichs- und Landesnormen.

§ 3.

Das aktive Wahlrecht zu den deutschen Landtagen.

Die Regelung des aktiven Wahlrechts ist einer der wenigen Punkte, in dem eine fast vollständige Uebereinstimmung der Landtagswahlrechte festzustellen ist. Diese Uebereinstimmung er-

klärt sich daraus, daß einerseits Art. 17 R. V. die Ausgestaltung des aktiven Wahlrechts in nahezu erschöpfender Regelung den Ländern vorschreibt, andererseits sich mit Hilfe der vorausgegangenen Wahlordnungen der revolutionären Landesregierungen und des durch das Reichswahlgesetz gegebenen Vorbildes eine gleichmäßige Behandlung auch ohne reichsverfassungsmäßige Bindung herausgebildet hat. So fand in allen deutschen Landtagswahlrechten das gleiche Wahlalter, nämlich die Vollendung des 20. Lebensjahres, Eingang. Die Reichsverfassung enthält über das Wahlalter für die Wahlen zu den deutschen Landtagen keine Bestimmung. Wenn trotzdem kein Land von der 20 Jahr-Grenze abgewichen ist, so erklärt sich dies, wie bereits erwähnt, teils historisch aus den Wahlordnungen von 1918/19, die ihrerseits auf den Aufruf der Volksbeauftragten zurückgingen, teils aus einer gleichheitlichen politischen Denkungsart der gesetzgebenden Faktoren. (Vergl. Nawiasky, Grundprobleme der Reichsverfassung I. Teil S. 54). Auch mag, soweit die Landtagswahlgesetze erst nach dem Reichswahlgesetz entstanden sind, das reichsrechtliche Vorbild Einfluß geübt haben.

Der Kreis der Wahlberechtigten zu den deutschen Landtagswahlen ist durch Art. 17 Abs. 1 R. V. auf alle Reichsangehörigen ausgedehnt. Dazu erfordert noch Art. 110 Abs. 2 R. V. die vollständige Gleichbehandlung von nichtlandesangehörigen Reichsdeutschen und den Landesangehörigen.

In allen Ländern ist als Grundlage für die Wahlberechtigung eine räumliche Beziehung zum Land verlangt. Solche Bestimmungen sind selbstverständlich und auch unumgänglich notwendig, da billigerweise das Wahlrecht zu einem Landtag nur solchen Personen gegeben werden kann, die infolge ihrer räumlichen Beziehung zum Land ein Interesse an dessen Volksvertretung haben. Auch würde eine andere Regelung eine ordnungsmäßige Durchführung der Wahl unmöglich machen. Die räumliche Beziehung muß in allen Ländern den Charakter einer gewissen Dauerhaftigkeit haben. Zweck dieser Bestimmung ist die Verhinderung der Einschiebung von Wählermassen von einem Land in ein anderes, die sonst am Wahltag durch mächtige Parteien bewerkstelligt werden könnte. In der Festsetzung dieses Erforder-

nisses gehen die Bestimmungen der Landtagswahlrechte auseinander. Die meisten Länder (13) haben den Wohnsitz im Land zur Voraussetzung für das aktive Wahlrecht erklärt. Die beiden Mecklenburg lassen sowohl Wohnsitz als Aufenthalt von längerer Dauer zu, während Hessen und Oldenburg fast gleichlautend den Begriff des Wohnens dahin auslegen, daß Umstände vorhanden sein müssen, „die auf die Absicht eines dauernden Aufenthalts schließen lassen". Bayern verlangt einen „nicht bloß vorübergehenden oder nur gelegentlichen Aufenthalt in Bayern", den die Landeswahlordnung als einen Aufenthalt auslegt, „dessen Ende zunächst nicht abzusehen ist, oder der, wenn sein Ende sich absehen läßt, dann wenigstens auf einige Dauer, also nicht bloß auf einige Tage oder Wochen berechnet ist".

Welcher Wohnsitzbegriff den oben erwähnten 13 Landtagswahlgesetzen zugrunde liegt, ist nicht bestimmt. In Frage kommen zwei Begriffe: Der bürgerlich-rechtliche des § 7 BGB und der öffentlich-rechtliche des Doppelsteuergesetzes vom 22. 3. 1909 (R. G. Bl. S. 332). Die beiden Begriffe sind folgendermaßen formuliert: § 7 BGB: „Wer sich an einem Orte ständig niederläßt, begründet an diesem Orte seinen Wohnsitz"; § 1 Abs. 2 Doppelsteuergesetzes: „Einen Wohnsitz im Sinne dieses Gesetzes hat ein Deutscher an dem Orte, an welchem er eine Wohnung unter Umständen inne hat, welche auf die Absicht der dauernden Beibehaltung einer solchen schließen lassen". Die beiden Begriffe decken sich infolge des rechtsgeschäftlichen Charakters des bürgerlich-rechtlichen Wohnsitzes nicht ganz. Unterschiede können sich insbesonders dann ergeben, wenn es sich um den Wohnsitz eines Wählers handelt, der das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, also noch nicht voll geschäftsfähig ist. Die gleiche Verschiedenheit ergibt sich auch im Zusammenhalt des bürgerlich-rechtlichen Begriffes mit dem in Hessen, Oldenburg, Mecklenburg und Bayern geforderten Aufenthalt. Von großer praktischer Bedeutung wird die Unterscheidung kaum sein. Immerhin wäre es naheliegend, dem Wahlrecht als einem Teil des öffentlichen Rechts den öffentlich-rechtlichen Wohnsitzbegriff zugrunde zulegen.

Unrichtig ist es m. E., wenn H. von Jan in seiner Anmer-

kung 1 zu Art. 1 des Bayerischen Landeswahlgesetzes (Das bayer. Landeswahlgesetz in der Fassung vom 30. März 1928 mit der Landeswahlordnung vom 30. März 1928, München 1928 S. 26 ff) das Wohnsitzerfordernis des § 8 der bayerischen Verfassungsurkunde überhaupt als reichsverfassungswidrig bezeichnet und somit auch zur Ablehnung der Verfassungsmäßigkeit der gleichen Bestimmung in anderen Ländern kommen müßte. Kriterium aller Wohnsitzbegriffe ist das Vorhandensein einer Absicht, sich ständig oder auf längere Zeit an einem Orte niederzulassen oder aufzuhalten. Die tatsächliche Dauer der Niederlassung bezw. des Aufenthalts hat auf den Begriff des Wohnsitzes als solchen keinen Einfluß. Gerade die tatsächliche Dauer ist es aber, deren Einführung als Voraussetzung für das aktive Wahlrecht den Ländern durch Art. 17 Abs. 2 R. V. verboten ist.

Verschiedene Landesrechte verstoßen auch in ihrer heutigen Fassung noch gegen Art. 17 Abs. 2 R. V., so Art. 18 der Lübekkischen Landesverfassung, der, wie auch § 6 Abs. 2 des Mecklenburg - Strelitzschen Landesgrundgesetzes eine mindestens 3-monatige Wohnsitzdauer fordert. Auch die bayerische und die badische Verfassung enthalten in § 8 der bayerischen Verfassung und § 3 der badischen Verfassung reichsverfassungswidrige Bestimmungen, wobei einerseits eine Wohnsitzdauer von 6 Monaten und andererseits Staatsangehörigkeit (Staatsbürgerschaft) verlangt wird. Diese beiden Bestimmungen verstoßen also nicht nur gegen Art. 17 R. V., sondern auch gegen Art. 110 Abs. 2 R V. Sie sind jedoch außer Kraft gesetzt durch das bayerische und das badische Wahlgesetz, in denen weder Staatsangehörigkeit noch eine bestimmte Wohnsitz- oder Aufenthaltsdauer als Voraussetzung für das aktive Wahlrecht gefordert wird.

Eine Durchbrechung des Grundsatzes, daß der Wähler seinen Wohnsitz bezw. Aufenthalt im Lande haben muß, findet sich im Wahlrecht verschiedener Länder zugunsten von landesangehörigen Staatsbeamten und Staatsarbeitern und den Angehörigen ihrer Hausstände, welche außerhalb des Landes, aber in der Nähe der Landesgrenze ihren dienstlichen Wohnsitz haben. Diese Regelung, die auch im Reichswahlgesetz enthalten ist, haben Baden, Bayern, Preußen und Sachsen durchgeführt. Während in Baden, Preußen

und Sachsen nur Landesbeamte und Arbeiter in Landesbetrieben die Vergünstigung genießen, in der Nachbargemeinde ihres Landes wählen zu können, räumt Bayern diese Vergünstigung unter der gleichen Voraussetzung des dienstlichen Wohnsitzes nahe der Landesgrenze auch Reichsbeamten und Arbeitern in Reichsbetrieben mit bayerischer Staatsangehörigkeit ein. Die bayerische Regelung verdient entschieden den Vorzug, da ja die Mehrzahl der Beamten und Arbeiter in öffentlichen Betrieben, die ihren dienstlichen Wohnsitz außerhalb des Landes haben, in Reichsbetrieben, so insbesonders bei der Reichsbahn, Reichspost und Reichszollverwaltung beschäftigt sind.

Wie die Ausgestaltung der positiven Voraussetzungen für das aktive Wahlrecht in den einzelnen Ländern ohne wesentliche Unterschiede durchgeführt wurde, so sind auch bei den negativen Erfordernissen für die Wahlberechtigung nur kleine Abweichungen der Landtagswahlrechte festzustellen.

Nachdem die Reichsverfassung den Landesrechten Allgemeinheit der Wahlberechtigung vorschreibt, konnten die Länder nur solche Bestimmungen über Ausschluß vom Wahlrecht und Behinderung an der Ausübung desselben treffen, die den Grundsatz der Allgemeinheit nicht verletzen. Da das Reichswahlgesetz gemäß Art. 22 R. V. dem gleichen Grundsatz zu entsprechen hat, war es naheliegend, die landesrechtliche Regelung der Ausschließungs- und Behinderungsgründe dem Reichsrecht nachzubilden. Infolgedessen hat der weitaus größte Teil der Länder die Bestimmungen des Reichswahlgesetzes über den Ausschluß vom Wahlrecht und über die Behinderung in der Ausübung desselben übernommen.

Ausgeschlossen vom aktiven Wahlrecht sind demnach Personen, die entmündigt oder unter vorläufige Vormundschaft gestellt sind oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft stehen, und Personen, denen die bürgerlichen Ehrenrechte durch Richterspruch rechtskräftig aberkannt sind. Behindert in der Ausübung des Wahlrechts sind Geisteskranke oder Geistesschwache, die in einer Heil- oder Pflegeanstalt untergebracht sind, ferner Straf- und Untersuchungsgefangene und Personen in Polizeihaft mit Ausnahme der aus politischen Gründen in Schutzhaft befindlichen Personen.

Nur einige Landtagswahlrechte weichen von dieser Regelung ab. Das Lübeckische Bürgerschaftswahlgesetz enthält nur die Ausschließungsgründe des Reichsrechts, während über die Behinderung keine Bestimmungen getroffen sind. Die Behinderung von Personen, die sich nicht in Freiheit befinden, ist also in Lübeck nur tatsächlicher, nicht auch rechtlicher Natur. Im Mecklenburg-Strelitzschen Wahlrecht sind weder Ausschließungs- noch Behinderungsgründe festgesetzt. Dieser Mangel wird aber dadurch teilweise ausgeglichen, daß auch ohne landesrechtliche Bestimmungen Personen, denen die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind, kraft der Vorschrift des § 34 R.St.G.B. zu keinem deutschen Landtag, wie überhaupt nicht in öffentlichen Angelegenheiten wählen können.

Während diese beiden Länder rechtlich einen weiteren Kreis von Landtagswählern als der Großteil der übrigen Länder haben, — die Regelung ist zulässig, da mit Ausnahme des § 34 Ziff. 4 des R. St. G. B. keine reichsrechtliche Bindung besteht — hat Oldenburg als einziges Land die Zahl der Ausschließungsgründe erweitert.

In Oldenburg sind nach § 3 des Landtagswahlgesetzes vom Wahlrecht ausgeschlossen: Personen, die zur Zuchthausstrafe verurteilt worden sind, von der Rechtskraft des Urteils an bis zur Verbüßung, Verjährung oder dem Erlaß der Strafe, ferner Personen, gegen die auf die Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter oder auf Verlust der bekleideten öffentlichen Ämter, sowie der aus öffentlichen Wahlen hervorgegangenen öffentlichen Rechte erkannt worden ist. Eine Verfassungswidrigkeit dieser Bestimmungen liegt nicht vor. Alle diese über das Reichswahlrecht hinausgehenden Ausschließungsgründe haben den gleichen Zweck, der im Reichswahlrecht mit solchen Bestimmungen verfolgt wird, nämlich den Zweck, Personen, die mit den Strafgesetzen in schweren Konflikt gekommen sind, vom Wahlrecht, das ein Ehrenrecht ist, auszuschließen. In allen Fällen gewährt das Oldenburgische Landtagswahlgesetz durch die Bestimmung, daß dem Ausschluß vom Wahlrecht in diesen Punkten immer eine rechtskräftige richterliche Entscheidung zugrunde liegen muß, Schutz vor etwaigen willkürlichen Maßnahmen von Verwaltungsbehörden. Von großer praktischer Bedeutung ist die Erweiterung der Ausschlußgründe nicht, da der Kreis der hievon betroffenen Personen im Verhältnis zur gesamten Wählerschaft immer nur gering sein wird.

Eine Besonderheit des Braunschweigischen Wahlrechts, die aber seit 1924 wieder aufgehoben ist, ist an dieser Stelle zu erwähnen. Nach der alten Fassung des Braunschweigischen Wahlgesetzes konnten Straf- und Untersuchungsgefangene, sowie in Schutzhaft oder in sonstiger polizeilicher Verwahrung befindliche Personen auf Grund des ihnen auf Antrag ausgestellten Wahlscheines durch schriftliche Abstimmung ihr Wahlrecht zum Landtag ausüben. Diese Bestimmung stand im deutschen Wahlrecht vollkommen vereinzelt da.

Die letzte Einschränkung des Kreises der Wahlberechtigten ist gegeben durch die Bestimmung des § 36 Abs. 3 des Reichswehrgesetzes, nach der für Soldaten während ihrer Zugehörigkeit zur Wehrmacht das Recht zum Wählen im Reiche, in den Ländern und Gemeinden ruht. Diese Vorschrift ist bindend für das Wahlrecht der Länder; gegenteilige Landesbestimmungen wären ungültig. Solche Verstöße sind jedoch bei keinem Landeswahlrecht vorgekommen. Fast alle Länder haben eine entsprechende Regelung getroffen, während im Wahlrecht einiger Länder, wie in Anhalt Baden, den beiden Mecklenburg und Oldenburg besondere Bestimmungen über Soldaten fehlen, also hier das Reichsrecht unmittelbar zur Anwendung kommt. Zu den Soldaten im Sinne des § 36 Abs. 3 des Reichswehrgesetzes zählen gemäß der Aufstellung des § 4 Abs. 2 der Reichsstimmordnung die Mannschaften, Unteroffiziere, Deckoffiziere, sowie die Offiziere einschließlich der Sanitäts-, Veterinär-, Feuerwerks-, Festungsbau- und Zeugoffiziere des Reichsheeres und der Reichsmarine. Die Militärbeamten dagegen fallen nicht unter diese Bestimmung. Diese Aufstellung der Reichsstimmordnung gilt auch für die Landeswahlrechte.

§ 4.
Das passive Wahlrecht zu den deutschen Landtagen und die Gründe für den Verlust desselben und des Abgeordnetensitzes.

In der Ausgestaltung des passiven Wahlrechts, der Wählbarkeit, haben die Landtagswahlrechte größere Freiheit als in der Regelung des aktiven Wahlrechts. Art. 17 R. V. enthält keine Bestimmungen

über die Wählbarkeit zu den Landtagen. Die wichtigste reichsverfassungsmäßige Bindung hinsichtlich des passiven Wahlrechts enthält Art. 110 Abs. 2 R. V., der es dem Landesrecht verbietet, bei Aufstellung von Voraussetzungen für die Wählbarkeit die Landesangehörigen gegenüber den übrigen Reichsdeutschen zu bevorzugen und die Wählbarkeit von der Staatsangehörigkeit des betreffenden Landes abhängig zu machen. Dennoch wäre es abwegig zu behaupten, daß außer dieser Bestimmung eine weitere Bindung der Landtagswahlrechte nicht mehr vorhanden sei. Wenn auch Art. 17 R. V. keine spezielle Regelung über das passive Wahlrecht in den Ländern enthält, so ist doch anzunehmen, daß einem allgemeinen und gleichen aktiven Wahlrecht in den Ländern mit freistaatlicher Verfassung kein passives Wahlrecht gegenüberstehen darf, das den Grundsätzen die für das aktive Wahlrecht gelten, in wesentlichen Punkten widerspricht. Der Grundsatz der Gleichheit aller Deutschen vor dem Gesetz, die Vorschrift zur Abschaffung von öffentlich rechtlichen Nachteilen oder Vorteilen des Geschlechts, der Geburt oder des Standes, ausgesprochen in Art. 109 R. V., gilt auch für die Landeswahlrechte und insbesonders für die Ausgestaltung der Wählbarkeit, da spezielle Reichsnormen über diese fehlen. Daß ein ungleiches passives Wahlrecht nicht nur eine rechtliche, sondern vor allem eine politische Unmöglichkeit ist, sei nur nebenher erwähnt.

In allen Ländern ist analog dem Reichswahlrecht das aktive Wahlrecht zur Grundlage des passiven gemacht. Wählbar zu den deutschen Landtagen ist also nur der, der selbst hiezu wählen kann. Eine bloße Behinderung in der Ausübung des aktiven Wahlrechts oder das Ruhen desselben schließt die Wählbarkeit nicht aus. Eine Abweichung von diesem Grundsatz wird unten noch zu erwähnen sein. Infolge der Abhängigkeit der Wählbarkeit vom aktiven Wahlrecht ergeben sich für diese zunächst die gleichen Verschiedenheiten, die bei der Behandlung des aktiven Wahlrechts in den einzelnen Ländern festzustellen waren.

Darüber hinaus sind es im wesentlichen zwei Punkte, in denen die Landeswahlrechte bei der Ausgestaltung der Voraussetzungen für die Wählbarkeit auseinander gehen: Das Wählbarkeitsalter und die Dauer des für die Wählbarkeit erforderlichen

Wohnsitzes bezw. Aufenthalts im Land. Sieben Länder und zwar Anhalt, Braunschweig, Bremen, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen, Thüringen und Württemberg haben es auch für das passive Wahlrecht beim Wahlalter von 20 Jahren belassen. Die übrigen Länder haben das Wählbarkeitsalter des Reichswahlrechts von 25 Jahren übernommen und nur ein einziges Land, Schaumburg-Lippe, ist darüber hinausgegangen, indem es als Voraussetzung für die Wählbarkeit ein Alter von 27 Jahren festgesetzt hat.

Manche Länder, so Bayern, Hamburg und Sachsen verlangen, daß die zu wählende Person seit mindestens einem Jahr die Reichsangehörigkeit besitzt. Weiterhin wird in Lippe, Schaumburg-Lippe gefordert, daß der Wahlbewerber seit mindestens 6 Monaten seinen Wohnsitz im Land haben muß. Das bayerische Landeswahlgesetz hat einen mindestens einjährigen Aufenthalt in Bayern als Voraussetzung für die Wählbarkeit erklärt.

Alle diese Bestimmungen sind durchaus mit der Reichsverfassung vereinbar, da das Verbot des Art. 17 Abs. 2 R. V., eine bestimmte Aufenthaltsdauer zu verlangen, nur für das aktive, nicht auch für das passive Wahlrecht gilt.

Während mit Ausnahme der genannten geringen Abweichungen die Wahlrechte der Länder unter sich und mit dem Reichsrecht übereinstimmen, hat Württemberg in zwei Punkten eine abweichende Regelung getroffen. Nach dem württembergischen Landtagswahlgesetz sind Soldaten während ihrer Zugehörigkeit zur Wehrmacht nicht wählbar. Diese Bestimmung ist reichsverfassungswidrig, sie verstößt gegen Art. 39 R. V. Wenn Art. 39 R. V. schon die Forderung aufstellt, daß Beamte und Angehörige der Wehrmacht zur Ausübung ihres Amtes als Mitglieder des Reichstags oder eines Landtags keines Urlaubs bedürfen, daß ihnen ferner bei Bewerbung um einen Sitz in diesen Körperschaften der zur Vorbereitung ihrer Wahl nötige Urlaub zu gewähren ist, so ist damit einschlußweise vorgeschrieben, daß Beamte und Soldaten zu diesen Körperschaften auch wählbar sein müssen. Sonst wäre ja Art. 39 R. V., soweit er sich auf Soldaten bezieht, zwecklos. Aber selbst ohne das Vorhandensein des Art. 39 R. V. müßte man zu einer Ablehnung der Verfassungsmäßigkeit der württem-

bergischen Bestimmung kommen, da es mit der ganzen Einstellung der Reichsverfassung zu den Landtagswahlrechten und insbesonders mit Art. 109 R. V. unvereinbar wäre, einen Stand als solchen vom passiven Wahlrecht auszuschließen. Die Zweckmäßigkeit der württembergischen Regelung an sich kann nicht bezweifelt werden. Mit der Bestimmung, daß die Ausübung des Wahlrechts der Soldaten ruht, ist nur halbe Arbeit getan zur Erreichung des Zieles, das auch dem Reichswehrgesetz zugrunde liegt, dem Ziel der Entpolitisierung der Wehrmacht. Solange Soldaten zu Abgeordneten im Reichstag oder im Landtag gewählt werden können, ist immer die Gefahr vorhanden, daß der Widerstreit der Parteipolitik in die Wehrmacht eindringt. Eine Änderung des bestehenden Rechtszustandes im Reich und den Ländern kann aber nur durch Änderung der Reichsverfassung herbeigeführt werden. Nach der heutigen Rechtslage ist die hervorgehobene Bestimmung des württembergischen Landtagswahlgesetzes ungültig.

Noch in einem zweiten Fall weicht das württembergische Wahlrecht von der allgemeinen Regelung der Wählbarkeit ab, indem es die Wählbarkeit solcher Personen ausschließt, die wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche in einer Heil- oder Pflegeanstalt untergebracht und daher in der Ausübung des aktiven Wahlrechts behindert sind. Die Zweckmäßigkeit auch dieser Bestimmung liegt auf der Hand, da durch sie die wenig erfreuliche rechtliche, wenn auch nicht tatsächliche Möglichkeit beseitigt ist, daß solche Personen zu Abgeordneten gewählt werden können. M. E. ist es überhaupt unlogisch, Personen das passive Wahlrecht zuzugestehen, die selbst nicht wählen können, wenn dieses Unvermögen auch durch die Annahme einer bloßen Behinderung oder des Ruhens des Wahlrechts beschönigt werden soll, im Effekt bezüglich der Stimmabgabe dem Ausschluß vom Wahlrecht aber gleichkommt. Die Fähigkeit, gewählt werden zu können, ist höher einzuschätzen, als die Fähigkeit zu wählen, daher auch die vielfache Erhöhung des Alters für die Wählbarkeit. Ein besonderes Unding ist es aber, Leute, die wegen irgend eines geistigen oder moralischen Defekts in Verwahrung gehalten werden müssen, zwar nicht wählen zu lassen, aber dennoch für wählbar zu erklären.

Hinsichtlich des Verlustes des Abgeordnetensitzes bestehen unter den Landeswahlrechten manche erhebliche Unterschiede. Ein Teil der Länder und zwar Braunschweig, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Sachsen, Thüringen und Waldeck führen in ihrem Wahlrecht die gleichen Verlustgründe an, wie das Reichswahlgesetz: Verzicht, nachträglicher Verlust des Wahlrechts, strafgerichtliche Aberkennung der Rechte aus öffentlichen Wahlen, Ungültigerklärung der Wahl oder sonstiges Ausscheiden beim Wahlprüfungsverfahren und nachträgliche Änderung des Wahlergebnisses. In all diesen Ländern ist die Innehabung eines Ministerpostens mit der Abgeordneteneigenschaft vereinbar. Das Gegenteil ist in einer anderen Gruppe von Ländern der Fall, in denen der Eintritt in das Staatsministerium das Ruhen der Abgeordnetenrechte nach sich zieht. In Anhalt, Lippe, Meklenburg-Strelitz, Oldenburg und Schaumburg-Lippe scheidet ein Abgeordneter auf die Dauer seines Amtes als Mitglied der Regierung aus dem Landtag aus. Eine ähnliche Regelung trifft Preußen, wo ein Landtagsabgeordneter seinen Sitz verliert, sobald er die Wahl zum Staatsrat annimmt Verschiedene Landesrechte kennen das Institut der Anklage von Abgeordneten vor dem Staatsgerichtshof. Dies ist in Anhalt, Bayern, Meklenburg-Schwerin der Fall. Bei schweren Verfehlungen kann hier auf Verlust der Mitgliedschaft erkannt werden, was einen weiteren, neben den allgemein üblichen Verlustgründen bestehenden Verlustgrund darstellt. Nach bayerischem Recht (§ 41 V. U.) kann der Antrag auf Erhebung der Anklage von einem Abgeordneten gegen sich selbst, sonst von mindestens einem Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landtags gestellt werden. Über die Erhebung der Anklage entscheidet der Landtag mit einfacher Stimmenmehrheit seiner gesetzlichen Mitgliederzahl. „Auf Verlust der Mitgliedschaft ist zu erkennen gegen Abgeordnete, welche in gewinnsüchtiger Absicht ihren Einfluß als Abgeordnete in einer die Ehre und das Ansehen der Volksvertretung gröblich gefährdenden Weise mißbraucht haben" und solche, die die ihnen auferlegte Schweigepflicht vorsätzlich verletzt haben. Bestechung und Verletzung der Schweigepflicht sind auch in Anhalt die Gründe, weshalb der Staatsgerichtshof auf Verlust der Mitgliedschaft erkennen kann.

Einzig dastehend ist die Bestimmung des württembergischen Landtagswahlgesetzes, wonach ein Abgeordneter seinen Sitz verliert „durch Austritt aus derjenigen politischen oder anderen Vereinigung, in deren Auftrag er von einer Wählervereinigung auf ihre Vorschlagsliste gesetzt wurde." (Art. 7 Ziff. 6 des württembergischen L. W. G.) In Württemberg gilt also nicht der in den meisten deutschen Verfassungen genannte Grundsatz, daß die Abgeordneten die Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge nicht gebunden sind. Sie werden vielmehr als Exponenten von bestimmten Parteien angesehen, was den tatsächlichen politischen Verhältnissen durchaus entspricht. Ferner macht die Begehung eines Wahldelikts im Sinne der § § 107–109, 240, 339 des R. St. G. B. nach württembergischen Landtagswahlrecht die bereits erfolgte Zuteilung eines Abgeordnetensitzes ungültig.

§ 5.

Die Vorbereitung zu den deutschen Landtagswahlen.

A. Die örtliche Gliederung der Staatsgebiete.

Die Durchführung der Wahl erfordert eine örtliche Zergliederung des Wahlgebietes. Die Gliederung ist in den meisten Ländern eine doppelte: In Wahlkreis und Wahlbezirk. Die beiden größten deutschen Länder Preußen und Bayern haben eine Dreiteilung ihrer Staatsgebiete vorgenommen und zwar Preußen in Wahlkreisverbände, Wahlkreise und Wahlbezirke, Bayern in Wahlkreise, Stimmkreise und Stimmbezirke.

Die unterste Stufe in dieser örtlichen Gliederung ist in Ländern der Wahl- bezw. Stimmbezirk. Der Wahlbezirk ist die örtliche Grundlage für die Ausübung des aktiven Wahlrechts. In allen Ländern dienen die Gemeinden bezw. Stadtbezirke als Wahlbezirke, wobei große Gemeinden in mehrere Wahlbezirke aufgeteilt, kleine benachbarte Gemeinden zu einem Wahlbezirk vereinigt werden können. Auch ist in manchen Ländern, so in Bayern, Braunschweig, Hamburg und Preußen die Einrichtung besonderer Wahlbezirke für Kranken- und Pflegeanstalten vor-

gesehen. Wenn auch die Wahlbezirkseinteilung zumeist von rein technischen Gesichtspunkten geleitet ist, so werden hiebei doch manchmal grundsätzliche Fragen berührt. Vor allem kann die Einteilung in Wahlbezirke für die Wahrung, bezw. Gefährdung des Wahlgeheimnisses von Bedeutung sein, indem in zu kleinen Wahlbezirken vielfach die Stimmen einzelner Wähler ihrem Inhalt nach erraten werden können. Die Gefahr wird dann umso größer sein, wenn, wie es auf dem Lande häufig der Fall ist, die Wahlbeteiligten miteinander persönlich bekannt sind. Deshalb haben einzelne Landeswahlrechte die Bestimmung getroffen, daß die Wahlbezirke eine gewisse Mindestzahl von Wahlberechtigten oder Einwohnern umfassen müssen. Neben dieser Mindestzahl ist in verschiedenen Ländern auch eine Höchstzahl festgesetzt, um die Bildung von zu großen Wahlbezirken hintanzuhalten und so eine Erschwerung der Wahlbeteiligung für außerhalb des Wahlorts wohnende Wahlberechtigte zu vermeiden und die Uebersichtlichkeit des ganzen Wahlgeschäfts möglichst zu erhalten.

Weit größere Bedeutung grundsätzlicher Art kommt der Einteilung des Staatsgebiets in Wahlkreise zu. Der Wahlkreis ist der Träger des gesamten Wahlsystems. Die Wahlkreiseinteilung ist von größter Wichtigkeit für die Gleichheit der Wahl, sobald ein solches Wahlsystem gilt, bei dem dem einzelnen Wahlkreise eine bestimmte Zahl von Sitzen zugeteilt ist. Die Größe der Wahlkreise beeinflußt entscheidend den örtlichen Zusammenhang zwischen Wählern und Gewählten.

Die Wahlkreiseinteilung ist in allen Landtagswahlgesetzen bezw. in deren Anlage selbst geregelt. Einer willkürlichen Regelung durch die Landesregierungen, einer sogen. „Wahlkreisgeometrie", ist dadurch vorgebeugt. Die Frage, ob große oder kleine Wahlkreise einzurichten sind, ist von jeher Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Erörterungen gewesen. In der neuesten Zeit wird vielfach der Einrichtung kleiner Wahlkreise das Wort gesprochen, um Wähler und Wahlbewerber in engere Fühlung zu einander zu bringen.

Der heutige Rechtszustand ist folgender: ein Teil der Länder, insbesondere kleinere Staaten, haben von einer Aufteilung des

Staatsgebietes in Wahlkreise überhaupt abgesehen und behandeln das ganze Land als einen einheitlichen Wahlkreis. Dies ist geschehen in Anhalt, Braunschweig, Hessen, Lippe, Lübeck, Mecklenburg-Schwerin, Schaumburg-Lippe und Waldeck. In den übrigen Ländern zerfällt das Staatsgebiet in eine bestimmte Anzahl von Wahlkreisen. Diese Zahl hat in verschiedenen Ländern durch mehrfache Gesetzesänderungen Wandlungen erfahren. So wurde in Thüringen, wo ursprünglich die sieben zu dem neuen Freistaat Thüringen vereinigten Staaten je einen Wahlkreis bildeten, durch Gesetz vom 25. Juli 1921 die Zahl der Wahlkreise auf 4 herabgesetzt. In Baden dagegen ist eine erhebliche Vermehrung der Wahlkreise durch die Neufassung des Gesetzes vom 15. Oktober 1927 erfolgt; an Stelle der sieben alten Wahlkreise wurden 22 neue gebildet. Die meisten Wahlkreise weist Württemberg (Landtagswahlgesetz von 1924) auf; hier bildet jeder Oberamtsbezirk einen eigenen „Wahlbezirk", sodaß sich ihre Gesamtzahl einschließlich der Stadtgemeinde Stuttgart auf 64 beläuft. Zusammenfassend entspricht folgende Übersicht den heutigen Fassungen der deutschen Landtagswahlgesetze: Wahlkreiszahlen in: Anhalt 1, Baden 22, Bayern 8, Braunschweig 1, Bremen 4, Hamburg 2, Hessen 1, Lippe 1, Lübeck 1, Mecklenburg-Schwerin 1, Mecklenburg-Strelitz 2, Oldenburg 3, Preußen 23, Sachsen 3, Schaumburg-Lippe 1, Thüringen 4, Waldeck 1, Württemberg 64.

B. Die Einrichtung von Wählerlisten, Wahlkarteien; Wahlscheine.

Die Einrichtung von Wählerlisten oder Wahlkarteien, die Ausstellung von Wahlscheinen ist in allen Ländern fast gleichartig durchgeführt. Da es sich um rein technische Maßnahmen handelt, kann von einer näheren Behandlung abgesehen werden. Im folgenden seien nur einige wichtige Punkte hervorgehoben.

Voraussetzung für die Ausübung des Wahlrechts ist in allen Ländern der Eintrag in eine Wählerliste oder der Besitz eines Wahlscheins. Wegen dieser grundlegenden Bedeutung des Eintrags, bezw. der Erteilung eines Wahlscheins, haben in allen Ländern

die Wähler das Recht, die Wählerlisten zu kontrollieren und und nötigenfalls Einspruch gegen sie zu erheben. Der Einspruch ist auch zulässig gegen die Versagung der Erteilung eines Wahlscheins.

In den meisten Ländern entscheidet über den Einspruch die der Gemeindebehörde, welche die Listen zu führen oder die Wahlscheine zu erteilen hat, vorgesetzte Verwaltungsbehörde, also die im Verwaltungsverfahren nächsthöhere Instanz. In Anhalt entscheidet der Landeswahlleiter, in Hamburg die Zentralwahlkommission, in Schaumburg-Lippe die Landesregierung selbst. Das Lübeckische Wahlrecht weist eine alleinstehende Besonderheit auf, indem hier Einsprüche vom Verwaltungsgericht mit oder ohne mündliche Verhandlung verbeschieden werden. Während in 16 deutschen Ländern der Einspruch von der angerufenen Stelle endgültig entschieden wird, also nur eine Instanz besteht, steht dem Wähler in Mecklenburg-Schwerin gegen die Abweisung seines Einspruchs noch die Beschwerde zum Staatsministerium des Innern zu. Noch weiter geht der Rechtsschutz in Braunschweig, wo gegen die Abweisung des Einspruchs Beschwerde, gegen die Abweisung der Beschwerde Klage beim Verwaltungsgerichtshof zulässig ist, allerdings ohne aufschiebende Wirkung eines Rechtsmittels.

Die Schwerfälligkeit der Wählerliste ist, wie im Reichswahlrecht, so auch in den meisten Ländern durch die Einrichtung des Wahlscheins ausgeglichen. Eine Ausnahme machen nur die Wahlrechte von Lübeck, Hamburg und Schaumburg-Lippe, die über Wahlscheine keine Bestimmungen treffen. Fast in allen Ländern, die Wahlscheine eingeführt haben, hat man zur Regelung der Voraussetzungen für die Erteilung der Wahlscheine den Wortlaut des § 12 des Reichswahlgesetzes ohne wesentliche Änderung übernommen. Hauptzweck des Wahlscheins ist die Hebung der Wahlbeteiligung, indem man Wählern, die sich am Wahltag außerhalb ihres Wahlbezirkes befinden, oder solchen, die trotz Besitz des Stimmrechts nicht oder noch nicht auf Grund der Listen wählen können, die Wahl ermöglicht. Freilich erfordert das Reichsrecht und mit ihm die meisten Landesrechte, daß der Aufenthalt außer-

halb des Wahlbezirks am Wahltag durch „zwingende" Gründe veranlaßt sein muß. Damit wird der Hauptteil der am Wahltag abwesenden Wähler, die Vergnügungsreisenden, nicht von der Vergünstigung des Wahlscheines erfaßt. Dagegen wird nach Lippischem Landtagswahlrecht der Wahlschein ohne Rücksicht auf den Grund der Abwesenheit an jeden zur Ausübung des Wahlrechts berechtigten Antragsteller erteilt. Über die in Lippe zugelassene schriftliche Abstimmung auf Grund des Wahlscheins wird in anderem Zusammenhang gesprochen werden.

§ 6.

Die Einreichung der Wahlvorschläge zu den deutschen Landtagswahlen; Rechtsprechung des Reichsstaatsgerichtshofs.

Sämtliche deutschen Landtagswahlrechte haben gleich dem Reichswahlrecht die Listenwahl eingeführt. Zum rein persönlich ernennenden Votum ist nirgends gegriffen worden. Die Listenwahl setzt die Einreichung von Wahlvorschlägen als notwendig voraus. Im Reichswahlgesetz und in allen Landtagswahlgesetzen sind die Bestimmungen über die Einreichung der Wahlvorschläge systematisch unter die Bestimmungen über die Wahlvorbereitung eingereiht worden. Diese Einreihung ist — mag sie auch im Interesse eines übersichtlichen Gesetzestextes gerechtfertigt sein — sachlich unrichtig, da die Einreichung von Wahlvorschlägen nicht zur Wahlvorbereitung, die ja Sache der Behörden und nicht der Wählerschaft ist, sondern zur Ausübung des Wahlrechts selbst gehört. Diese Zurechnung der Vorschlagseinreichung zur Ausübung des Wahlrechts selbst, die vom Reichsstaatsgerichtshof zuerst in den grundlegenden Entscheidungen vom 17. 12. 1927 (R.G.Z. 118 Anhang S. 22; St.G.H. 6/27, 8/27, 12/27.) vertreten wurde, ist von größter rechtlicher Bedeutung. Die Ausübung des Wahlrechts und mit ihr die Einreichung von Wahlvorschlägen fallen unter die Normativbestimmugen der Reichsverfassung; die Wahlvor-

bereitung dagegen wird von ihr nicht berührt und kann vom Landesrecht ohne reichsverfassungsmäßige Bindung frei geregelt werden.

Das Recht, Wahlvorschläge einzureichen, ist ein sehr wesentlicher Bestandteil des Wahlrechts überhaupt. Das Wahlrecht hat nur dann wirklichen Wert, wenn der Wähler selbst oder wenigstens die politische Vereinigung, der er nahe steht, die zu wählenden Personen selbst bestimmen kann. Bei Wahlsystemen mit streng gebundenen Listen ist die Zusammenstellung und Einreichung eines Wahlvorschlags die einzige Möglichkeit für die Wählerschaft, eine Persönlichkeitsauslese vorzunehmen.

Verhältniswahl und Listenwahl sind nur möglich bei Vorhandensein von politischen Parteien. Daraus erklärt es sich, daß das Recht zur Einreichung von Wahlvorschlägen, das ja an sich als zum Wahlrecht gehörig jedem Wähler zusteht, nicht von einer Einzelperson, sondern immer nur von einer Personenvereinigung, von einer Partei ausgeübt werden kann. Diesem Gedanken haben alle Landtagswahlrechte, wie auch das Reichstagswahlrecht, durch die Bestimmung Rechnung getragen, daß jeder Wahlvorschlag, soll er bei der Wahl berücksichtigt werden, von einer bestimmten Anzahl von Wahlberechtigten unterzeichnet sein muß. Die „Ernstlichkeit" eines Wahlvorschlags, die von ihm verlangt werden muß, besteht vor allem in der Gewähr, daß der Wahlvorschlag von einer Partei im Sinne einer politischen Personenvereinigung eingereicht ist, nicht allein in der Gewähr, daß die Benennung der Bewerber „ernst" im landläufigen Sinne des Wortes gemeint ist.

In der Ausgestaltung der Voraussetzungen für die Einreichung eines Wahlvorschlags gehen die Landeswahlrechte stark auseinander und verschiedene von ihnen sind dabei mit den Grundsätzen der Reichsverfassung in Konflikt gekommen. Die Voraussetzungen für die Annahme von Wahlvorschlägen sind im Laufe der Jahre in den meisten Ländern mehrfach geändert worden. Die Landtagswahlgesetze verlangten in ihren ersten Fassungen von 1920/21 nur eine geringe Anzahl von Unterschriften, meistens deren 20. In den Jahren 1923/24 gingen viele Länder dazu über, die Unterschriftenzahl zu erhöhen. Bayern allein setzte durch Gesetz vom

6. Februar 1924 die Zahl von 50 anf 20 herab. Verschiedene Länder, so Hamburg, die beiden Mecklenburg, Hessen, Sachsen machten bei den Landtagswahlen von 1924/25 mit der Höhe der bisher verlangten Unterschriftenzahl besonders unerfreuliche Erfahrungen, da eine Unmenge von Wahlvorschlägen (14 ja sogar 16) eingereicht wurden, von denen ein erheblicher Teil von vorneherein als aussichtslos erscheinen mußte. Die Folge davon war, daß viele Stimmen, die auf im Wahlkampf durchgefallene Vorschläge abgegeben wurden, verloren gingen und es in den Landtagen selbst wegen der großen Parteizersplitterung zu großen parlamentarischen Schwierigkeiten kam. Durch diese Erfahrungen sahen sich diese Länder veranlaßt, für die künftigen Wahlen einer solchen Zersplitterung durch einschneidendere Maßnahmen als bisher vorzubeugen. Das Ergebnis dieser Bestrebungen waren die Änderungen der Wahlgesetze, die in Hamburg, Sachsen, Hessen und den beiden Mecklenburg 1927 teils im Verordnungs- teils im Gesetzeswege vorgenommen wurden, nachdem Braunschweig schon 1924 den Auftakt zu solchen Änderungen gegeben hatte.

Zur Erreichung des erstrebten Zieles der Unterbindung von Splitterparteien und Stimmverlusten wurden zwei verschiedene Mittel zur Erschwerung für die Einreichung von Wahlvorschlägen angewandt. Da natürlich die bereits in den Landtagen vertretenen Parteien für künftige Wahlen keine Erschwerung ihrer eigenen Vorschlagseinreichung wünschten, wurden die Bestimmungen über gesteigerte Anforderungen bei Einreichung der Wahlvorschläge nur auf die neuen, bisher im Parlament noch nicht vertretenen Parteien erstreckt. Für die alten Parteien blieb es bei der Beibehaltung der bisherigen Regelung. So wurden im Einzelnen zunächst folgende Erhöhungen der Unterschriftenzahlen vorgenommen: In Hamburg von ursprünglich 30 Unterschriften für sämtliche Parteien auf 3000 im ersten Wahlkreis und 1000 im zweiten Wahlkreis je für Neuparteien; für die alten Parteien blieb es bei den bisherigen 30 Unterschriften. In Sachsen betrug die Erhöhung von 20 zu 500. Hessen verlangte an Stelle von ursprünglich 500 Unterschriften für alle Parteien nunmehr 7000 für neue Parteien, während für alte Parteien 50 Unterschriften genügten. Mecklenburg-Strelitz erhöhte die Unterschriftenzahl von 150 im ersten Wahlkreis und 60

im zweiten Wahlkreis je für alle Parteien auf 1000 bezw. 200 für neue Parteien; alte Parteien brauchten nur 20 Unterschriften. Endlich verlangte Mecklenburg-Schwerin 3000 Unterschriften für neue Vorschläge an Stelle der bisherigen 500 Unterschriften. Auch hier genügten für alte Parteien 20 Unterschriften. In Thüringen müssen seit 1925 die Kreiswahlvorschläge von 2000 Wählern des Wahlkreises unterzeichnet sein. Braunschweig hatte schon 1924 die Erhöhung der Unterschriftenzahl von 5 auf 1000 vorgenommen.

All diese Länder mit Ausnahme Thüringens ließen es jedoch bei der Erhöhung der Unterschriftenzahl allein nicht bewenden, sondern sie gebrauchten noch ein weiteres Mittel, um die Einreichung überflüssiger Wahlvorschläge zu verhindern. Sie griffen dabei den sehr nahe liegenden Gedanken auf, die Zulassung von Wahlvorschlägen von einer Geldleistung abhängig zu machen und diese Geldleistung dann der Staatskasse zufließen zu lassen, wenn auf den betreffenden Vorschlag kein Abgeordnetensitz entfiel. Dadurch ist die Gewähr verstärkt, daß Vorschläge nur von solchen Parteien eingereicht werden, die mit Sicherheit erwarten können, wenigstens einen ihrer Bewerber in den Landtag zu bringen, da sich jede Partei wohl hüten wird, einen Wahlvorschlag einzureichen ohne die Gewissheit zu haben, die hinterlegte Geldsumme wieder zurückzubekommen. Die geforderten Beträge bewegen sich zwischen 200 und 5000 Reichsmark. Lippe verlangt 40 Reichsmark als Beitrag zu den Kosten der Stimmzettelherstellung und -Versendung. Von der Einzahlung dieser Summe ist die Aufnahme des Wahlvorschlags in den amtlichen Stimmzettel abhängig.

Diese Gesetzesänderungen, so sehr sie auch in ihren Auswirkungen zu begrüßen wären, verstoßen zum größten Teil gegen die Grundsätze der Reichsverfassung. Ihre Unvereinbarkeit mit dem Prinzip der allgemeinen, gleichen und geheimen Wahl ist in wiederholten Entscheidungen des Staatsgerichtshofs für das deutsche Reich festgestellt worden.

Die grundlegende Entscheidung traf der Reichsstaatsgerichtshof am 17. Dezember 1927 in der Streitsache des Landesverbandes Mecklenburg-Strelitz der Aufwertungs- und Volksrechtspartei gegen das Land Mecklenburg-Strelitz. (ST. G. H. 6/27, abgedr. in Entscheidungen des Reichsgerichts i. Ziv. Sachen Bd. 118 Anhang S. 23 ff.)

Wegen der großen formellen und materiellen Bedeutung dieser Entscheidung darf auf sie und ihre Vorgeschichte näher eingegangen werden.

Der Landesverband Mecklenburg-Strelitz der Aufwertungs- und Volksrechtspartei, der neu gegründet war, beabsichtigte zu den für 3. Juli 1927 in Mecklenburg-Strelitz ausgeschriebenen Landtagswahlen für beide Wahlkreise je einen Wahlvorschlag einzureichen. Inzwischen war aber am 5. Mai 1927 auf Grund der Ermächtigung des § 35 des Mecklenburg-Strelitz'schen Landesgrundgesetzes von der Landesregierung im Verordnungswege eine Abänderung des Landtagswahlgesetzes getroffen worden. Neben der vorhin genannten Erhöhung der Unterschriftzahlen wurde durch die Verordnung vom 5. 5. 27. verlangt, daß von bisher im Landtag noch nicht vertretenen Parteien für einen Wahlvorschlag im ersten Wahlkreis 2000, im zweiten 1000 Reichsmark beim Wahlleiter hinterlegt werden mußten; der Betrag sollte der Staatskasse verfallen, wenn auf den Wahlvorschlag kein Abgeordneter gewählt würde. Der Landesverband Mecklenburg-Strelitz der Aufwertungs- und Volksrechtspartei konnte diese Beträge zur Hinterlegung nicht aufbringen und war somit von der Einreichung eines Wahlvorschlags und von der Anwartschaft auf Vertretung im Landtag ausgeschlossen. Nach der erfolgten Wahl erhob der Landesverband Klage zum Reichsstaatsgerichtshof gegen das Land Mecklenburg-Strelitz mit dem Antrag, die Bestimmungen der Verordnung vom 5. 5. 27. und die am 3. 7. 27. stattgefundenen Landtagswahlen für ungültig zu erklären, ferner festzustellen, daß der Mecklenburg-Strelitz'sche Landtag in seiner gegenwärtigen Zusammenstellung zu Unrecht besteht und die von ihm gefaßten Beschlüsse der Wirksamkeit entbehren. Der Landesverband begründete seinen Antrag damit, daß der Verordnung vom 5. 5. 27. der formelle Rechtsboden fehle, da § 35 des Landesgrundgesetzes das Vorliegen außergewöhnlicher Umstände verlange, solche aber bei Erlaß der Verordnung nicht vorhanden gewesen seien. Die Verordnung sei auch materiell ungültig, da sie gegen die Grundsätze des Art. 17 Abs. 1 R.V. verstoße. Das Land Mecklenburg-Strelitz trat dem Antrag mit der Begründung entgegen, daß der Erlaß der Verordnung vom 5. 5. 27. auf Wunsch aller Parteien mit Ausnahme der Kommunisten

erfolgt sei. Die bevorstehende Landtagswahl sei ein außergewöhnliches Ereignis gewesen, das den Erlaß der Verordnung auf Grund des § 35 des Landesgrundgesetzes rechtfertige. Die Verordnung widerspreche der Reichsverfassung nicht, da durch sie das aktive Wahlrecht in keiner Weise beeinflußt werde. Es sei zu unterscheiden zwischen Wahlberechtigung und Wählbarkeit; die Reichsverfassung bestimme aber über die Ausgestaltung der letzteren, sowie über die Wahlvorbereitung nichts. Die neuen Bestimmungen hätten den Zweck gehabt, die Einführung des Einheitsstimmzettels zu ermöglichen. Das Land Mecklenburg-Strelitz bestritt auch die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs zur Entscheidung der vorliegenden Streitigkeit.

Der Staatsgerichtshof hatte, bevor er in die materielle Prüfung des Streitfalles eintreten konnte, zunächst zwei Fragen zu prüfen. Die erste Frage lautete: Liegt eine Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes vor, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht, sodaß der Reichsstaatsgerichtshof gemäß Art. 19 R. V. zur Entscheidung zuständig ist? Die zweite Frage betraf die Parteifähigkeit der Streitteile: sind die streitenden Teile zur Führung einer Verfassungsstreitigkeit im Sinne des Art. 19 R. V. berufen? Der Staatsgerichtshof hat beide Fragen bejaht.

In der Wissenschaft war ursprünglich als Verfassungsstreitigkeit nur ein Streit zwischen Regierung und Volksvertretung aufgefaßt worden. Diese enge Auslegung hat jedoch der Staatsgerichtshof in mehreren dem Urteil vom 17.12.27. vorausgehenden Entscheidungen wesentlich erweitert, indem er auch Streitigkeiten z. B. einer Kirchengemeinschaft oder einer parlamentarischen Fraktion mit der Landesregierung als Verfassungsstreitigkeiten bezeichnet hat. Den Begriff der Verfassungsstreitigkeit „innerhalb eines Landes" legt der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 15 10. 27. in dem Streitverfahren zwischen der evangelisch-lutherischen Landeskirche Sachsens und dem Lande Sachsen (Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen Bd. 118 Anhang S. 1) im Gegensatz zu der Meinung, daß ein solcher Streit sich ausschließlich auf Auslegung oder Anwendung von Landesverfassungsnormen beziehen könne, dahin aus, „daß auch solche Vorschriften der Reichsverfassung Gegenstand einer Verfassungsstreitigkeit

innerhalb eines Landes sein können, die auf die Landesverfassung oder auf landesverfassungsrechtliche Normen einwirken und insoweit eine Ergänzung der Landesverfassung bilden."

Mit Verweisung auf diese Stellungnahme führt die Begründung des Urteils vom 17. 12. 27. an, daß „Bestimmungen dieser Art die dem gegenwärtigen Streit zugrunde liegenden Artikel der Reichsverfassung enthalten, die das Wahlrecht innerhalb der Länder grundsätzlich regeln." Damit hat der Staatsgerichtshof im Zusammenhang mit der Tatsache, daß in Mecklenburg-Strelitz kein Landesstaatsgerichtshof besteht und daß das Reichsgericht ausscheidet, weil es gemäß Art. 13 Abs. 2 R. V. nur von einer Reichs- oder Landeszentralbehörde angerufen werden kann, die erste Frage zur Begründung seiner Zuständigkeit gemäß Art. 19 R. V. bejaht.

Die zweite Frage betraf die Parteifähigkeit der Streitteile Für das Land Mecklenburg-Strelitz stand dieselbe ohne weiteres fest. Doch hat der Reichstaatsgerichtshof auch dem Landesverband Mecklenburg-Strelitz der Aufwertungs- und Volksrechtspartei die Parteifähigkeit zur Führung einer Verfassungsstreitigkeit gemäß Art. 19 R. V. zugesprochen. Schon der vorläufige Staatsgerichtshof hatte in der Entscheidung vom 12. Juli 1921 den parlamentarischen Fraktionen die Parteifähigkeit zuerkannt, ebenso der endgültige Staatsgerichtshof in den Entscheidungen vom 12. 1. 1922, 21. 11. 1925, 18. 6. 1927 (R.G.Z. 102 S. 415, 104 S. 423, 112 Anh. S. 1, 116 Anh. S. 45). Die Fraktionen werden hier nicht wegen ihrer Zugehörigkeit zu politischen Parteien als parteifähig angesehen, sondern wegen ihrer Zugehörigkeit zur Volksvertretung und ihrer Teilnahme an der staatlichen Willensbildung. Die Parteifähigkeit der politischen Parteien selbst leitet der Staatsgerichtshof im Urteil vom 17. 12. 27. aus ihrer grundlegenden Bedeutung für die Verhältniswahl ab. Die Begründung des Urteils führt unter anderem aus: „Aus dieser gesetzlich anerkannten engen Beziehung der Parteien zum Verhältniswahlverfahren und aus dem großen Interesse, das sie berechtigter Weise an ihm haben, muß die Folgerung gezogen werden, daß sich die politischen Parteien in Verfassungsstreitigkeiten, die das Wahlrecht zum Gegenstand haben, mit Anträgen an den Staatsgerichtshof wenden dürfen. Wollte man

in solchen Fällen nur den Fraktionen die Parteifähigkeit zuerkennen, so würde es gerade dann, wenn die Wahl des Landtags und damit die Bildung der Fraktionen auf dem in seiner Rechtsgültigkeit bestrittenen Wahlrecht beruht, leicht möglich sein, daß eine Fraktion, die an der Klärung der Wahlrechtsstreitfrage ein Interesse nähme, überhaupt nicht vorhanden wäre. Den benachteiligten Wählern würde dann der verfassungsmäßige Rechtsschutz überhaupt fehlen, da man nicht so weit gehen kann, ihn dem einzelnen Staatsbürger zu gewähren. Es erweist sich deshalb als notwendig, ihn den politischen Parteien nicht vorzuenthalten."

Daß der Landesverband Mecklenburg-Strelitz der Aufwertungs- und Volksrechtspartei eine politische Partei ist, erkannte der Staatsgerichtshof an. Er erklärte hiezu, daß nicht jede Personenvereinigung, die sich als Partei ausgibt, schon als solche anzusehen ist. Die Ziele der Vereinigung müssen politisch sein, „in dem Sinne, daß sie durch die Staatsgewalt verwirklicht werden sollen, an der teilzunehmen erstrebt wird." Auch muß nach der Ansicht des Reichsstaatsgerichtshofs mit einer ausreichenden Dauer der Partei gerechnet werden können.

Zu der Frage, wann eine Personenvereinigung als politische Partei anzusehen und zur Führung von Verfassungsstreitigkeiten berechtigt ist, hat der Reichsstaatsgerichtshof in einer seiner letzten Entscheidungen, in der vom 7. Juli 1928 (St. G. H. 4/28 R. G. Z. Bd. 121 Anhang S. 8), neuerdings Stellung genommen. Hier wurde die Klage der unabhängigen sozialdemokratischen Partei in Sachsen gegen das Land Sachsen wegen Ungültigerklärung der neuen Bestimmungen über die Einreichung von Wahlvorschlägen abgewiesen mit der Begründung, daß die U. S. P. in Sachsen keine politische Partei ist, die eine Verfassungsstreitigkeit führen kann. Hiezu führen die Entscheidungsgründe unter anderem an, „daß für das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof als politische Parteien nur solche Personenvereinigungen gelten können, bei denen die Möglichkeit besteht, daß ihre Betätigung für das Wahlergebnis von Belang ist." „Gruppen, die unzweifelhaft nicht in der Lage sind, sich Zutritt zu der Volksvertretung zu verschaffen, bei denen also die Möglichkeit, sich politisch zu betätigen, durch die Gestaltung des Wahlrechts gar nicht berührt wird, sind keine

Parteien im parlamentarischen Sinne. Daher sind sie auch nicht befugt, Wahlrechtsstreitigkeiten vor dem Staatsgerichtshof zum Austrag zu bringen." Zu solchen Gruppen zählt der Reichsstaatsgerichtshof die U. S. P. in Sachsen, da diese bei den letzten Wahlen, insbes. bei der letzten Reichstagswahl 1928, in Sachsen nur ganz verschwindend geringe Stimmzahlen erhielt, die nur einen Bruchteil der durchschnittlichen Größe der sächsischen Landtagswahlzahl betrugen. Es war daher mit Sicherheit anzunehmen, daß die U. S. P., selbst wenn sie trotz der neuen Erschwerungen Vorschläge eingereicht hätte, keinen Abgeordnetensitz im sächsischen Landtag erungen hätte. Deshalb hat der Reichsstaatsgerichtshof die Klage der U. S. P. ohne materielle Prüfung des Streitfalles abgewiesen.

Kehren wir aber zurück zu dem Urteil vom 17.12. 27. über das Mecklenburg-Strelitz'sche Wahlrecht. Nachdem der Reichsstaatsgerichtshof sowohl seine Zuständigkeit als auch die Parteifähigkeit der Streitteile festgestellt hatte, konnte er in die materielle Prüfung der Streitigkeit eintreten. Hier stellte der Staatsgerichtshof zunächst fest, daß der umstrittenen Verordnung vom 5. 5. 27. der formelle Rechtsboden fehlte, da ihr Erlaß nicht durch § 35 des Mecklenburg-Strelitz'schen Landesgrundgesetzes gedeckt war, der ein außergewöhnliches Ereignis zur Voraussetzung für derartige Notverordnungen macht. Den Einwand des Landes Mecklenburg-Strelitz, daß die bevorstehenden Landtagswahlen ein außergewöhnliches Ereignis darstellten, wies der Staatsgerichtshof zurück, da „ein außergewöhnliches Ereignis ein unvorhergesehenes ist, dem im Wege der ordentlichen Gesetzgebung Rechnung zu tragen nicht möglich war". Der Zeitpunkt der Landtagswahlen konnte aber vorausgesehen werden, sodaß genug Zeit war, an Stelle der Notverordnung eine Regelung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu treffen. Auch der zweite Einwand des Landes Mecklenburg-Strelitz, daß die Verordnung vom 5. 5.27. auf Wunsch aller Parteien erlassen und vom neuen Landtag genehmigt worden sei, wurde zurückgewiesen, da ja der neue Landtag gerade auf Grund der beanstandeten Verordnung gewählt wurde und der bloße Wunsch des alten Landtags rechtlich unerheblich war.

Abgesehen von der formellen Ungültigkeit der Verordnung vom 5. 5. 27. erblickte der Reichsstaatsgerichtshof in ihr die Ver-

letzung der Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit und des Wahlgeheimnisses. Nach seiner Ansicht ist unter dem von der Reichsverfassung vorgeschriebenen gleichen Wahlrecht die Gleichheit der Stimmberechtigung aller Wähler zu verstehen: „Jeder Wähler hat eine Stimme, jede Stimme hat die gleiche Kraft". Nun bildet das Recht der Wähler, Wahlvorschläge einzureichen, nach der Auffassung des Reichsstaatsgerichtshofs einen wesentlichen Bestandteil der Wahlberechtigung überhaupt, da „nur durch die Wahlvorschläge die Wähler sich die Möglichkeit verschaffen können, die Personen zu wählen, deren Entsendung in der Volksvertretung sie wünschen". Der Reichsstaatsgerichtshof erklärt es nicht für angängig, die Einreichung der Wahlvorschläge zur Wahlvorbereitung zu rechnen, die von den Bestimmungen der Reichsverfassung nicht betroffen wird. Er vertritt die Meinung, daß der Begriff der Gleichheit der Wahl formal gefaßt werden muß und erklärt damit die Unzulässigkeit von praktisch politischen Zugeständnissen im Wahlrecht zu Ungunsten des formalen Gleichheitsbegriffes. Bei dieser formalen Auffassung und bei der Anerkennung der Zugehörigkeit des Rechts auf Vorschlagseinreichung zur Wahlberechtigung selbst mußte er dazu kommen, einen Verstoß der umstrittenen Verordnung vom 5. 5. 27. gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl festzustellen, da die Verordnung ohne Zweifel eine ungleiche Behandlung des Rechts auf Vorschlagseinreichung von alten und neuen Parteien unter Bevorzugung der ersteren mit sich bringt. Es ist deshalb nach seiner Ansicht nicht angängig, aussichtslose Wahlvorschläge anderen Bedingungen zu unterwerfen, als die aussichtsreicheren und für das politische Leben wichtigeren Vorschläge der großen Parteien.

Die Verletzung des Grundsatzes der Allgemeinheit erblickt der Reichsstaatsgerichtshof in der Bestimmung, daß bei Einreichung eines Wahlvorschlags ein Geldbetrag zu hinterlegen ist, der bei Erfolglosigkeit des Vorschlags der Staatskasse verfällt. Hiezu führt die Urteilsbegründung u. a. aus: „Das allgemeine Wahlrecht bedeutet, daß die Wahlberechtigung nicht von Voraussetzungen abhängig gemacht werden darf, die nicht jeder Deutsche im wahlfähigen Alter erfüllen kann. Insbesonders darf dem Wähler keine Vermögensleistung zugemutet werden." Dies gilt zunächst

von der Stimmabgabe. Die Wahlberechtigung erschöpft sich aber nicht in der Stimmabgabe, „vielmehr gehört zu ihr ebenso das Recht, Wahlvorschläge zu machen." Es muß betont werden, „daß es dem Grundgedanken des Verfassungsrechts der deutschen Republik widerspricht, die Ausübung des Wahlrechts, des höchsten staatsbürgerlichen Rechts, irgendwie von einer vermögensrechtlichen Leistung abhängig zu machen. Jeder Versuch in dieser Richtung muß grundsätzlich zurückgewiesen werden."

Das Wahlgeheimnis ist nach der Ansicht des Reichsstaatsgerichtshofs durch die zu hohe Zahl der Unterschriften, die durch die Verordnung v. 5. 5. 27. verlangt wird, verletzt. Er muß anerkennen, daß bei der Listenwahl eine gewisse Anzahl von Unterschriften unumgänglich notwendig ist, jedoch muß nach seiner Ansicht diese Anzahl im Interesse des Wahlgeheimnisses möglichst niedrig gehalten werden. Die Zahl muß gerade so hoch bemessen sein, daß sie die Ernsthaftigkeit eines Wahlvorschlags dartun kann. „Dagegen darf die Frage, ob ein Wahlvorschlag Aussicht auf Erfolgt bietet, nicht schon bei Zulassung der Wahlvorschläge von den Wahlbehörden geprüft und entschieden werden. Gerade darüber sollen im eigentlichen Wahlgang selbst die Wahlberechtigten ihr Urteil abgeben". Wie hoch die Unterschriftenzahl in den einzelnen Landtagswahlrechten sein soll, damit einerseits die Ernsthaftigkeit eines Wahlvorschlags genügend nachgewiesen, andererseits das Wahlgeheimnis beachtet wird, darüber kann, wie der Reichsstaatsgerichtshof erklärt, die Bestimmung des Reichswahlgesetzes einen Anhaltspunkt geben, das 500 Unterschriften verlangt und als ausreichend betrachtet. Wenn sich das Reich auch für die größten Wahlkreise mit 500 Unterschriften begnügt, so ist nach seiner Ansicht daraus zu entnehmen, daß 500 Unterschriften die für die ordnungsmäßige Durchführung der Verhältniswahl notwendige Sicherheit gegenüber überflüssigen Wahlvorschlägen bieten. „Die Zahl von 500 Unterschriften muß deshalb überhaupt als Höchstgrenze bezeichnet werden. In kleineren Wahlkreisen muß sogar noch entsprechend unter sie herunter gegangen werden." Wird diese Zahl überschritten, so wird nach der Ansicht des Reichstaatsgerichtshofs das Wahlgeheimnis verletzt. Auch einen Verstoß gegen den Grundsatz der Allgemein-

heit erblickt der Reichstaatsgerichtshof in dem Erfordernis der Verordnung vom 5. 5. 27., daß zur Einreichung von Wahlvorschlägen 1000 bezw. 2000 Unterschriften nötig sind.

Nach all diesen Feststellungen kam der Reichsstaatsgerichtshof dazu, die Verordnung vom 5. 5. 27. für ungültig zu erklären.

Die weiteren Anträge des Landesverbands Mecklenburg-Strelitz der Aufwertungs- und Volksrechtspartei, die auf die Ungültigerklärung der Landtagswahl vom 3. 7. 27. und auf die Feststellung, daß der auf Grund dieser Wahlen gewählte Landtag zu Unrecht besteht und seine Beschlüsse der Wirksamkeit entbehren, abzielten, wies der Reichsstaatsgerichtshof ab. Er erklärte, daß es Sache der dazu berufenen Landesstellen sei, aus der Ungültigkeit der Verordnung vom 5. 5. 27. die nötigen Folgerungen zu ziehen. „Erst wenn sich an ihre Maßnahmen erneut Streit anknüpfen sollte, könnte ein weiteres Verfahren vor dem Staatsgerichtshof in Frage kommen."

Es wurden denn auch nach Erlaß des Urteils vom 17. 12. 27. in Mecklenburg-Strelitz neuerdings die Landtagswahlen auf Grund der ursprünglichen Wahlbestimmungen vorgenommen.

Einen vollkommen gleichgelagerten Fall, der das Hamburgische Wahlrecht betraf, entschied der Reichsstaatsgerichtshof ebenfalls durch Urteil vom 17. 12. 27. (St. G. H. 8/27, nicht abgedr.). In Hamburg war durch das Gesetz vom 27. Juni 1927 das Bürgerschaftswahlgesetz in der Weise geändert worden, daß 3.000 bezw. 1.000 Unterschriften und die Hinterlegung eines Betrages von 3.000 Reichsmark als Voraussetzung für die Zulassung von Wahlvorschlägen neuer Parteien gefordert wurden. Auf Grund dieser Bestimmungen erfolgte am 9. 10. 27. die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft. Nach vollzogener Wahl erhob eine Oppositionspartei gegen das Land Hamburg Klage zum Staatsgerichtshof auf Ungültigerklärung der neuen Wahlbestimmungen. Dem Antrag wurde im Urteil vom 17. 12. 27. stattgegeben. Die Folgen dieses Urteils waren, daß die verfassungswidrigen Bestimmungen durch Gesetz vom 13. 1. 28. formell wieder aufgehoben wurden, ferner erfolgten am 19. 2. 28. Neuwahlen zur Hamburgischen Bürgerschaft auf Grund der alten Gesetzesfassung von 1924.

Außer in Mecklenburg-Strelitz und Hamburg kam es noch in Mecklenburg-Schwerin, in Sachsen und in Hessen zu Streitigkeiten um die neuen, die Wahlvorschläge betreffenden Vorschriften.

In Mecklenburg-Schwerin war durch Gesetz vom 13. 4. 27. das Landtagswahlgesetz dahin abgeändert worden, daß für die Zulassung von Wahlvorschlägen 3.000 Unterschriften und die Hinterlegung von 3.000 Reichsmark nötig sein sollten. Der Gau Mecklenburg-Lübeck der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei hat hiewegen gegen das Land Mecklenburg-Schwerin Klage zum Reichsstaatsgerichtshof auf Ungültigerklärung der neuen Wahlbestimmungen erhoben. Der Staatsgerichtshof für das deutsche Reich hat in einer Zwischenentscheidung vom 12. 5. 28. (St.G.H. 3/28, R.G.Z. Bd. 120 Anhang S. 19) seine Zuständigkeit zur Entscheidung des Rechtsstreites festgestellt. Der Staatsgerichtshof für Mecklenburg-Schwerin ist nur dann gemäß §§ 66, 70 der Mecklenburg-Schwerinschen Landesverfassung zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten berufen, wenn er durch das Staatsministerium, den Landtag oder durch Volksbegehren angerufen wird. Für Verbescheidung der Klage der Nationalsozialistischen deutschen Arbeiterpartei bestand somit kein Gericht in Mecklenburg-Schwerin. Deshalb erklärte sich der Reichsstaatsgerichtshof gemäß Art. 19 R. V. als zur Entscheidung der Streitigkeit zuständig. Die materielle Entscheidung erging am 22. 6. 1928 (St.G.H. 3/28, nicht abgedr.) Der Reichsstaatsgerichtshof erkannte, daß das Gesetz vom 13. 4. 1927, soweit es den § 12 Abs. 2 L.W.G. vom 30. 4. 1920 ändert, gegen die Reichsverfassung verstößt.

Die Streitigkeit um das sächsische Landtagswahlrecht ist des Zusammenhangs halber bereits oben angeführt worden. Es wurde hier die Klage mangels Parteifähigkeit der Antragsteller abgewiesen.

Hessen hat von allen Ländern die Zulassung von Wahlvorschlägen am meisten erschwert, indem es durch Gesetz vom 27. 9. 1927 7000 Unterschriften und die Hinterlegung von 5000 RM. je von neuen Parteien verlangt. Diese Änderung wurde ebenfalls Gegenstand einer Streitigkeit vor dem Reichsstaatsgerichtshof. Auf Antrag der hessischen Mittelstandspartei erklärte der Reichsstaats-

gerichtshof mit Entscheidung vom 17. 12. 1927 (St. G. H. 12/27, nicht abgedr.) die neuen Bestimmungen für reichsverfassungswidrig. Die Begründung dieser Entscheidung, wie auch die der Entscheidung der mecklenburg-schwerinschen Streitsache, stimmt mit den Gründen der in R. G. Z. 118 Anh. S. 23 abgedruckten Entscheidung (Mecklenburg-Strelitz) fast vollkommen überein. Ein näheres Eingehen auf sie darf deshalb unterbleiben.

Das Ergebnis der Rechtsprechung des Reichsstaatsgerichtshofs ist kurz zusammengefaßt folgendes: Politische Parteien im parlamentarischen Sinn sind parteifähig zur Führung von Verfassungsstreitigkeiten vor dem Reichsstaatsgerichtshof, die das Wahlrecht betreffen. Das Erfordernis einer absolut oder verhältnismäßig höheren Unterschriftenzahl als 500 und die Abhängigmachung der Zulassung eines Wahlvorschlags von der Hinterlegung einer Geldsumme wie überhaupt von einer vermögensrechtlichen Leistung jeder Art sind reichsverfassungswidrig. Bestimmungen dieser Art sind ungültig.

Bei dieser Rechtslage sind neben den umstrittenen Bestimmungen in den beiden Mecklenburg, Hamburg, Sachsen und Hessen auch folgende Bestimmungen des preußischen, badischen, braunschweigischen und thüringischen Wahlrechts als ungültig zu betrachten: Die Bestimmung des § 17 Abs. 1 des preußischen L. W. G., wonach die Landeswahlvorschläge von mindestens 1500 Wählern zu unterzeichnen sind. Ferner ist ungültig § 3 Abs. 3 des badischen L. W. G. in der Neufassung vom 15. 10. 1927, der bestimmt, daß die Kreiswahlvorschläge von mindestens 2% der bei der vorhergehenden Landtagswahl im Wahlkreis Wahlberechtigten unterzeichnet sein müssen, was einer Unterschriftenzahl von durchschnittlich 1200 entspricht. Ungültig ist auch § 18 Abs. 1 des braunschweigischen L. W. G. in der Fassung des Gesetzes vom 10. 11. 24., der 1.000 Unterschriften und die Hinterlegung von 200 Reichsmark fordert, ebenso § 15 Abs. 3 des thüringischen L. W. G., der für die Kreiswahlvorschläge 2.000 Unterschriften verlangt. Auch ist es nicht angängig, wie es Lippe tut, die Zulassung eines Wahlvorschlags von einem Beitrag für die Wahlkosten abhängig zu machen.

An die Darstellung der Rechtsprechung des Reichsstaatsgerichtshofs darf eine kurze Würdigung derselben angefügt werden.

Stichhaltige Einwände gegen die formelle Seite der Entscheidungen können m. E. nicht vorgebracht werden. Bei den vorstehenden Entscheidungen betrat der Reichsstaatsgerichtshof vielfach rechtliches Neuland, so insbes. bei der Prüfung der Frage, ob politische Parteien als parteifähig zur Führung von Verfassungsstreitigkeiten vor dem Reichsstaatsgerichtshof anerkannt werden sollen. Wenn der Reichsstaatsgerichtshof diese Frage bejahte, so trug er damit einem vordringlichen politischen Bedürfnis Rechnung. Das gleiche tat er, indem er den Begriff der Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes nicht nur auf Streitfälle um rein landesverfassungsrechtliche Normen, sondern auch auf solche Streitigkeiten ausdehnte, die neben Landesnormen auch Grundsätze der Reichsverfassung zum Gegenstand haben. Er konnte diese Ausdehnung seiner Zuständigkeit vornehmen, da er daran weder durch die Reichsverfassung, noch durch ein anderes Gesetz gehindert war. Es handelte sich vielmehr nur um eine weitere Auslegung des Art. 19 R. V.

Was die materielle Entscheidung in der mecklenburg-strelitzschen und in der hamburgischen Streitsache anlangt, so steht meines Erachtens die Richtigkeit der Urteile insoweit unzweifelhaft fest, als die Einreichung von Wahlvorschlägen nicht zur Wahlvorbereitung, sondern zur Ausübung des Wahlrechts selbst gezählt wird. Richtig ist es vor allem auch, daß jede Bestimmung, die die Hinterlegung eines Geldbetrags als Voraussetzung für die Zulassung eines Wahlvorschlags verlangt, grundsätzlich für verfassungswidrig und für ungültig erklärt wird. Hier handelte es sich um die grundsätzliche Frage, ob es erlaubt ist, die Einreichung von Wahlvorschlägen und damit einen wichtigen Teil der Wahlrechtsausübung von einer Vermögensleistung – wenn auch nur sicherheitshalber – abhängig zu machen. Eine solche Bestimmung widerspricht offensichtlich dem Grundsatz der Allgemeinheit und bedeutet bereits einen Anfang zur Rückkehr zu der Denkungsart, der das Zensuswahlrecht entsprungen ist. Bei Prüfung dieser Frage handelte es sich nur um Zulässigkeit oder Unzulässigkeit solcher Bestimmungen, nicht etwa um die Höhe der verlangten Hinterlegungsbeträge. Dadurch unterscheidet sich diese Frage wesentlich von dem Streit über die Zahl der zur Zulassung eines Wahlvorschlags nötigen Unterschriften. Hiebei dreht es sich nicht um eine grundsätzliche Rechts-

frage, sondern lediglich um eine Frage des Maßes: Wie hoch darf die Unterschriftenzahl sein, damit einerseits die Grundsätze der allgemeinen, gleichen und geheimen Wahl nicht verletzt werden, andererseits die ordnungsmäßige Durchführung der Verhältniswahl hinreichend gesichert ist? Abstrakt gedacht stellt jede Mehrzahl von Unterschriften einen Verstoß gegen die Allgemeinheit der Wahl dar, da hienach jeder Wähler das Recht zur Einreichung eines Vorschlags haben müßte. Jede Unterschrift bedeutet ferner eine Verletzung des Wahlgeheimnisses, da aus ihr mit Sicherheit geschlossen werden kann, daß der Unterzeichner auch für den von ihm unterschriebenen Wahlvorschlag stimmen wird. Das Wahlgeheimnis kann aber, streng genommen, keinen einzigen solchen Schluß zugestehen. Gewiß kann das Verhältniswahlrecht, soll es zu einem brauchbaren Ergebnis führen, diese abstrakten Begriffe nicht verwirklichen, aber es muß dennoch daran festgehalten werden, daß die Festsetzung jeder Mehrzahl von Unterschriften, mag sie nun hoch oder nieder sein, einen zweifellos notwendigen Abweg von einer absoluten Allgemeinheit der Wahl und der strikten Beachtung des Wahlgeheimnisses bedeutet. Einziger Zweck dieses Abweges ist, wie auch der Reichstaatsgerichtshof ausführt, die Ermöglichung einer ordnungsmäßigen Durchführung der Verhältniswahl und die Schaffung einer Sicherheit gegen überflüssige Wahlvorschläge und damit gegen nutzlose Stimmverluste. All diesen Gedankengängen hat der Reichstaatsgerichtshof Rechnung getragen. Der Fehler seiner Entscheidung liegt aber darin, daß er an die Landeswahlrechte lediglich den Maßstab des Reichsrechts anlegte. Die ordnungsmäßige Durchführung der Verhältniswahl und die Vermeidung von überflüssigen Wahlvorschlägen und Stimmverlusten ist in Reich und Ländern nicht auf die gleichen Schwierigkeiten gestoßen. Nach den Schwierigkeiten aber müssen sich die Abwehrmaßnahmen richten. Gewiss hat die Zahl von 500 Unterschriften des Reichswahlgesetzes für die ordnungsmäßige Durchführung der Reichstagswahl genügt, aber in verschiedenen Ländern war die Parteizersplitterung und die Zahl der eingereichten, zu einem guten Teil aussichtslosen Wahlvorschläge so groß, daß es zu ihrer Abwendung oder Minderung stärkerer Gegenmittel bedurfte, als sie dem Reichswahlgesetz zu Gebote stehen. Der Reichsstaatsgerichts-

hof übersieht hiebei die Tatsache, daß die Parteizersplitterung, die politische Eigenbrötelei, von jeher in den Ländern größer war als im Reich. Aber selbst bei gleicher Anzahl von Parteien im Reichstag und im Landtag beispielsweise eines kleineren Landes ist die Auswirkung der Parteizersplitterung im Reich und Land nicht die gleiche. Während im Reichstag etwa 20 bis 30 Abgeordnete, die Splitterparteien angehören, ohne jeden Einfluß bleiben werden, kann schon ein Bruchteil dieser Anzahl solcher Abgeordneter in einem Landtag mit nur 60 bis 80 Sitzen Anlaß zu großen parlamentarischen Schwierigkeiten geben. Auch ist von jeher der Prozentsatz der durch erfolglose Wahlvorschläge verloren gegangenen Stimmen in vielen Ländern höher gewesen als im Reich. Besonders auffallend war z. B. das Ergebnis der badischen Landtagswahlen im Jahre 1925, bei denen nur die Hälfte der eingereichten Vorschläge zu einer Vertretung im Parlament gelangte. In den meisten Ländern beträgt der Bruchteil der durchgefallenen Wahlvorschläge $^1/_4$ bis $^1/_3$.

Nach all dem erscheint es unrichtig, wenn der Reichsstaatsgerichtshof es den Ländern verbietet, zur Abwehr von Stimmverlusten und zur Erschwerung der Parteizersplitterung relativ oder absolut höhere Unterschriftzahlen, als sie das Reichswahlgesetz kennt, festzusetzen. Es ist m. E. nicht angängig zu sagen, bis zu 500 Unterschriften, bezw. bis zu der den Größenverhältnissen eines Landeswahlkreises entsprechend geringeren Zahl ist die Allgemeinheit der Wahl und das Wahlgeheimnis gewahrt, höhere Zahlen verstoßen aber dagegen. Es ist unmöglich eine solch starre Grenze zu ziehen. Verlangt kann eigentlich nur werden, daß die Zahl der Unterschriften den Schwierigkeiten entsprechen muß, zu deren Bekämpfung sie festgesetzt worden ist.

§ 7.

Die Ausgestaltung der Listenwahl in den deutschen Landtagswahlrechten.

Sämtliche deutschen Landtagswahlrechte haben das System der Listenwahl übernommen. Eingeführt wurde durchwegs das

System der „reinen Liste", wonach im gleichen Wahlkreis kein Bewerber in verschiedenen Wahlvorschlägen genannt sein darf. Abgesehen vom bayerischen Wahlrecht hat die streng gebundene Liste in allen Landeswahlrechten Eingang gefunden. Der Wähler kann nur für die ganze Liste stimmen ohne die Möglichkeit zu haben, die Reihenfolge der in der Liste aufgeführten Bewerber zu ändern oder einen von diesen abzustreichen. Das „Sprenkeln" oder „Panaschieren", die Benennung von sog. „wilden Bewerbern" ist in keinem Land erlaubt.

Die strenge Gebundenheit der Listen stellt einen steten Angriffspunkt gegen die heutige Ausgestaltung des Reichswahlrechtes und der Landeswahlrechte dar. Die Angriffe (Hachenburg in D. J. Z. 1926 S. 284, v. Freytagh-Loringhoven in D. J. Z. 1927 S. 1573, Gerland in D. J. Z. 1928 S. 759) werden damit begründet, daß bei der streng gebundenen Liste dem Wähler eine Persönlichkeitsauslese unter den Bewerbern vollkommen unmöglich gemacht ist. Der Wähler kann nur ganz selten seine Stimme einem Bewerber geben, den er aus persönlichen Gründen gerne im Parlament sehen würde. Er kann immer nur solche Personen wählen, die durch die einzelnen Parteien in ihren Vorschlägen benannt sind und ihm also, falls er an der Aufstellung der Bewerberliste nicht mitwirken konnte, von der Partei aufoctroiert worden sind. Der Wähler befindet sich oft in der Zwangslage, ihm unliebsame Persönlichkeiten zugleich mit solchen, die ihm passend erscheinen, wählen zu müssen. Bei Verschiebungen innerhalb der Bewerberreihe kann es möglich sein, daß ein Wähler ganz anderen Bewerbern zu Abgeordnetensitzen verholfen hat, als er wollte. In der Tagespresse ist man soweit gegangen, das System der strenggebundenen Listen überhaupt als den schwächsten Punkt unseres heutigen Wahlverfahrens zu bezeichnen und zu behaupten, daß ein „Parlament der führenden Köpfe" bei diesem System nicht mehr zustande gebracht werden könne.

M. E. sind die meisten Einwände gegen die streng gebundenen Listen vielfach stark übertrieben und sie übersehen die heute übliche Einstellung der Wählerschaft. Das Parteileben ist heute schon so sehr in Fleisch und Blut der großen Masse der Wählerschaft übergegangen, daß der einzelne Wähler in den meisten

Fällen gar keinen besonderen Wert darauf legt, diese oder jene Persönlichkeit zu wählen, sondern er will einer bestimmten Partei deren Programm ihm bekannt ist und ihm zusagt, seine Stimme geben. Andererseits ist es auch nicht an dem, daß die Parteien ihre Bewerber ohne Rücksicht auf ihre Popularität oder Verdienste in ihren Vorschlägen benennen könnten, sie haben vielmehr ein großes Interesse daran, bekannte und verdienstvolle Namen in ihren Vorschlägen zu bringen, um solche Wähler für sich zu gewinnen, die zwar nicht auf die Partei eingeschworen sind, aber doch solchen angesehenen Personen ihre Stimme geben wollen. Dieses Verfahren ist z. B. besonders bei den Reichstagswahlen von verschiedenen Rechtsparteien in Bayern angewandt worden, die bekannte Männer wie Tirpitz, Ludendorff, Stresemann als Bewerber für bayerische Wahlkreise benannten und dadurch große Stimmzahlen erhielten.

Man muß auch die großen Vorteile der streng gebundenen Liste würdigen, die insbesonders in der Übersichtlichkeit des ganzen Wahlverfahrens und in der Erleichterung einer gleichmäßigen Sitzeverteilung liegen.

Das bayerische Landeswahlgesetz hat in dem System der einnamigen Wahl mit Listenkonkurrenz eine von allen übrigen Landeswahlrechten abweichende Regelung getroffen. Die Parteien stellen hier für jeden Stimmkreis – der Wahlkreis zerfällt in so viele Stimmkreise als Abgeordnete in ihm zu wählen sind – nur je einen Bewerber auf. Der Wähler kann seine Stimme nur einem in seinem Stimmkreis benannten Bewerber geben, es besteht also Stimmkreisbindung. Die Stimmen, die auf den einzelnen Bewerber entfallen sind, werden den Listen, denen sie angehören, zugezählt und danach richtet sich die Verteilung der Sitze unter den Parteien. Die Reihenfolge der einzelnen Bewerber innerhalb ihrer Liste bemißt sich nach den Stimmzahlen, die sie in ihren Stimmkreisen auf sich vereinigen konnten. Um aber dem Wähler zu ermöglichen, seine Stimme auch dann der gewünschten Partei zu geben, wenn ihm ihr Bewerber im Stimmkreis nicht zusagt, hat man die sogen. Listenstimmen eingeführt. Der Wähler kann den Bewerber streichen und so für die Liste allein stimmen. Diese Möglichkeit ist die einzige Ausnahme von

dem System der gebundenen Liste, die in den deutschen Landtagswahlrechten heute festzustellen ist. Ihre Wirkung hinsichtlich einer Persönlichkeitsauslese ist äußerst gering. Die Auslese ist nur negativ, indem man einen unliebsamen Bewerber streichen und ihn dadurch auch bei der Sitzeverteilung innerhalb der Liste zurückdrücken kann. Praktisch kommt aber diese negative Auslese kaum zur Geltung. Allgemein unbeliebte Bewerber wird keine Partei aufstellen, die Ablehnung des Bewerbers ist also zumeist eine persönliche Angelegenheit weniger Wähler und wird den Verlust des Sitzes für den Bewerber in den wenigsten Fällen herbeiführen. Von der Möglichkeit, den Bewerber zu streichen, haben bei den Landtagswahlen im Jahre 1924 nur 0,49% der Wähler Gebrauch gemacht. Das bayerische System hat nur den einen Vorteil, daß es den örtlichen Zusammenhang zwischen Wähler und Gewählten stark betont und die Parteien zwingt, auf die örtliche Beliebtheit ihrer Bewerber besonders zu achten. Das gleiche Ergebnis kann aber auch bei Anwendung der gebundenen Liste erreicht werden, wenn man entsprechend kleine Wahlkreise einführt.

Die Listenverbindung ist mit Ausnahme von Bayern, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Schwerin und Waldeck in allen Ländern zugelassen. Thüringen hat sie erst 1925 und Lippe erst in neuester Zeit durch Gesetz vom 15. 10. 28. eingeführt. Baden, das mit wenigen Ausnahmen die Bestimmungen des Reichswahlgesetzes unmittelbar anwendet, kennt nur den Anschluß von Kreiswahlvorschlägen an eine Landesliste, aber keine Verbindung von Kreiswahlvorschlägen untereinander. In Thüringen können nur die Landeswahlvorschläge, nicht auch die Kreiswahlvorschläge miteinander verbunden werden.

Bei der Listenverbindung sind drei Arten zu unterscheiden. Im ersten Fall können die Listen verschiedener Parteien im gleichen Wahlkreis verbunden werden; im zweiten Fall die Listen der gleichen Partei in verschiedenen Wahlkreisen; im dritten Fall die Listen verschiedener Parteien in verschiedenen Wahlkreisen. Der ersten Art sind Anhalt, Braunschweig, Lübeck, Lippe und Schaumburg-Lippe gefolgt. All diese Länder bilden ja nur einen einheitlichen Wahlkreis. Lippe hat eine Einschränkung der Listenverbindung dahin eingeführt, daß nur je zwei Vorschläge miteinander verbunden

werden können. Die zweite Art der Listenverbindung haben Hamburg, Sachsen und Württemberg angenommen, wobei in Sachsen die Wahlvorschläge der gleichen Partei in den drei Wahlkreisen ohne weiteres kraft Gesetzes als verbunden gelten. In Württemberg ist die Verbindung nur bis zum Höchstmaß von 6 Bezirksvorschlagslisten benachbarter Wahlbezirke zulässig. Die übrigen Länder — soweit sie überhaupt die Listenverbindung kennen — haben die dritte Art gewählt. Preußen läßt die Verbindung gleich dem Reichswahlgesetz nur innerhalb eines Wahlkreisverbandes unter Anschluß an den gleichen Landeswahlvorschlag oder ohne solchen Anschluß zu. In Mecklenburg-Strelitz ist die Verbindung verschiedener Vorschläge innerhalb des gleichen Wahlkreises, aber auch zwischen den beiden Wahlkreisen möglich.

Die Listenverbindung, die insbesonders der Reststimmverwertung zu dienen hat, kann je nach ihrer Ausgestaltung von Bedeutung für die Förderung oder Erschwerung der Bildung von Splitterparteien werden. Kleine Parteien können oft nur durch Wahlbündnisse zu einem oder mehreren gemeinsamen Sitzen gelangen. Zur Verhinderung von solchen Zwergparteien ist es vorteilhaft, die Listenverbindung nur den Vorschlägen der gleichen Partei in verschiedenen Wahlkreisen zu gestatten oder diese Verbindung bereits als feststehend anzusehen, wie dies z B. in Sachsen geschehen ist. Auf diese Weise werden solche Parteien ausgeschaltet, die nur im Verein mit einer oder sogar mehreren Parteien zu Sitzen gelangen können. Ist nur ein Wahlkreis vorhanden, so sollte m. E. die Listenverbindung überhaupt nicht zugelassen werden. Dies ist nur in Mecklenburg-Schwerin der Fall, da es nur einen Wahlkreis bildet. Freilich muß man dabei das geringere Übel des Verlustes der auf die erfolglosen Wahlvorschläge entfallenen Stimmen mit in Kauf nehmen.

In manchen Ländern sind neben den Kreiswahllisten noch Landeswahllisten einzureichen. Dies ist der Fall in Baden, Preußen, Thüringen und Württemberg. Bayern kennt eine ähnliche Einrichtung in den 15 Landesabgeordneten. Die Funktion der Landeslisten wird unten bei der Darstellung der Ermittlung der Wahlergebnisse behandelt werden.

§ 8.

Regelung der Wahlhandlung in den deutschen Landtagswahlrechten.

Im Folgenden soll keine Darstellung der Einzelvorschriften über die technische Durchführung des Wahlgeschäftes, wie sie in den einzelnen Landeswahlordnungen getroffen worden sind, geboten werden. Es soll hier nur auf gemeinsame Grundsätze und einige wichtige Besonderheiten, z. B. auf die Briefwahl, die Abstimmung von Seeleuten und dergleichen hingewiesen werden.

In allen Ländern muß bei den Landtagswahlen grundsätzlich die Stimmabgabe vom Wähler persönlich am Wahltag, zu der festgesetzten Wahlzeit und im zuständigen Wahllokal ausgeübt werden. Abwesende können sich hiebei nicht vertreten lassen. Gewählt wird überall mit den Stimmzetteln, deren Inhalt entweder durch Umschläge oder durch Zusammenfalten verdeckt sein muß. Heute hat der für jeden Wahlkreis amtlich hergestellte sogen. „Amerikanische Stimmzettel" in allen Ländern Eingang gefunden. Es werden auf dem Stimmzettel sämtliche zugelassenen Wahlvorschläge unter Beifügung der ersten vier Bewerber (in Oldenburg 5, in Bayern 1) angeführt. Früher waren die verschiedensten Arten von Stimmzetteln in Gebrauch, die teils von den Parteien, teils Gemeinden, teils vom Staat angefertigt wurden. Zumeist war für jeden Wahlvorschlag ein eigener Stimmzettel vorhanden. Eine mündliche Abstimmung zu Protokoll, wie sie das preußische Dreiklassenwahlrecht kannte, oder Wahl durch einfachen Zuruf, wie es heute bei der Wahl des Vertreters der Hohenzollernschen Lande zum preußischen Staatsrat geschieht, ist selbstverständlich mit dem zu wahrenden Wahlgeheimnis unvereinbar.

Der Grundsatz der persönlichen Anwesenheit bei der Stimmabgabe, die Bindung an Wahltag und an den zuständigen Wahlort ist in manchen Ländern durch mannigfache Bestimmungen durchbrochen worden. Fast allgemein üblich ist die Befreiung von der Bindung an den zuständigen Wahlort durch die Einrichtung von Wahlscheinen. Eine Erleichterung ist in verschiedenen Ländern zugunsten von Kranken in Kranken- und Pflegeanstalten gemacht worden. (siehe oben § 5 A.)

Von dem Grundsatz der persönlichen Anwesenheit im Wahllokal bei der Stimmabgabe haben zwei Länder, Braunschweig und Lippe, Ausnahmen zugelassen. Zwar ist die schriftliche Abstimmung in Braunschweig seit 1924 wieder aufgehoben und wird die Lippische Bestimmung über die Briefwahl wegen des Zusammenschlusses von Lippe mit Preußen voraussichtlich nicht mehr von allzulanger Dauer sein, so darf doch des Interesses wegen auf diese Bestimmungen näher eingegangen werden. In Braunschweig konnten nach der Wahlordnung vom 5. 4. 1921 §§ 6 ff auf Antrag Wahlscheine außer wegen der allgemein üblichen Gründe auch an Straf-, Untersuchungs- und Schutzhaftgefangene, sowie an sonstig in polizeilicher Verwahrung befindliche Personen erteilt werden. Auf Grund des Wahlscheins konnte persönlich abgestimmt werden, er diente aber auch, insbesonders für in Haft befindliche Personen, als Grundlage für die schriftliche Abstimmung, die sog. „Briefwahl". Der Wähler hatte sich einen mit amtlichem Stempel versehenen Umschlag und einen Stimmzettel zu verschaffen. Der Stimmzettel mußte in den Umschlag gelegt und dieser verschlossen werden. Darauf war der Umschlag nebst dem unterzeichneten Wahlschein in einem verschlossenen und frankierten Brief an den Wahlleiter zu senden. Der Brief mußte den Vermerk „Wahlschein" tragen und bis spätestens 6 Uhr abends des Wahltags beim Wahlleiter einlaufen. Die Briefwahl war in Braunschweig nur versuchsweise eingeführt und deshalb nur in der Wahlordnung, nicht im Wahlgesetz geregelt worden. Der Versuch ist nicht geglückt. Bei den Landtagswahlen am 22. 1. 1922 gingen insgesamt 2.214 Wahlbriefe ein, also bei 267.308 abgegebenen Stimmen nicht ganz 1%. Von den 2.214 Wahlbriefen waren 822, also mehr als $^1/_3$, ungültig. Dies war z. T. auf die etwas umständlichen Vorschriften zurückzuführen, z T. auf die Tatsache, daß die Wahlumschläge vielfach nicht gummiert waren und deshalb von den Wählern nicht verschlossen wurden. Man sieht, wie sehr oft Kleinigkeiten das Wahlergebnis beeinflussen können. Die große Anzahl von ungültigen Wahlbriefen steigerte die Zahl der gesamten ungültigen Stimmen gegenüber der Landtagswahl im Jahre 1920 auf ungefähr das Dreifache. Wegen des geringen Anklangs und des schlechten Erfolgs der schriftlichen Abstimmung wurde sie durch Gesetz vom 10. 11. 1924 wieder aufgehoben. In Lippe können die Inhaber von Wahl-

scheinen, die am Wahltag außer Landes weilen, nach den gleichen Vorschriften, wie sie in Braunschweig getroffen waren, die Briefwahl ausüben. Die Erteilung von Wahlscheinen an in Haft befindliche Personen ist in Lippe dagegen nicht zulässig.

Eine Ausnahme von der Bestimmung, daß die Wahlhandlung nur am Wahltag und während der Wahlzeit ausgeübt werden kann, ist in Hamburg, Bremen und Preußen zu Gunsten von Seeleuten gemacht worden. Den Anstoß zu solchen Bestimmungen gab Hamburg mit der Verordnung vom 17. 9. 1924. In Hamburg können gemäß dieser Verordnung Seeleute, die in der Zeit zwischen der Veröffentlichung der Wahlvorschläge und dem Wahltag (also mindestens 14 Tage, § 18 Hamb. B. W. G.) die Fahrt antreten, unter Vorlage des Seefahrtsbuches und einer Bescheinigung über die Wahlberechtigung wählen und zwar in der Zeit vom ersten Werktag nach Veröffentlichung der Wahlvorschläge bis zum Wahltag einschließlich desselben. Fast gleichzeitig folgten Preußen und das Reich dem Hamburgischen Vorbild durch die Verordnung vom 29. 10. 1924 bezw. 3. 11. 1924, indem sie übereinstimmend die Wahlzeit vom 10. Tag vor dem Wahltag bis zum 5. nach ihm ausdehnten. Hier werden also die wahlberechtigten Mannschaften von erst nach dem Wahltag einfahrenden Seefahrzeugen berücksichtigt. Mit dem Reichsrecht übernahm auch Bremen, das ja wie Baden z. T. die Normen des Reichswahlgesetzes und der Reichsstimmordnung unmittelbar anwendet, die Sonderregelung für Seeleute.

Eine Besonderheit des Braunschweigischen Wahlrechts darf an dieser Stelle noch erwähnt werden. § 26 des braunschweigischen Wahlgesetzes lautet: „Ist nur ein Wahlvorschlag eingegangen und als gültig anerkannt, so gelten die auf ihm stehenden Personen als gewählt. Einer besonderen Wahlhandlung bedarf es in diesem Falle nicht." Daß diese Bestimmung nie Platz greifen wird, kann kaum bezweifelt werden.

§ 9.

Regelung der Wahlfreiheit und Wahlpflicht in den deutschen Landtagswahlrechten.

Die Wahlfreiheit ist für alle Landtagswahlen durch Art. 125 R. V. und durch § 107 des Reichsstrafgesetzbuches geschützt. Außerdem kommen noch die Bestimmungen des R. St. G. B. über Versammlungssprengung, Wahlfälschung und Stimmenkauf in Betracht. Manche Landesverfassungen wiederholen die Garantie der Wahlfreiheit, während in den meisten Ländern besondere Bestimmungen nicht getroffen sind. Bayern widmet in den Artikeln 18—21 des Landeswahlgesetzes der Sicherung der Abstimmungsfreiheit einen besonderen Abschnitt. Irgendwelche über die Bestimmungen des Reichsstrafgesetzbuches hinausgehende Regeln sind nicht getroffen.

In der Mecklenburg-Strelitzschen Streitsache hatte der Antragsteller behauptet, daß die umstrittene Verordnung vom 5. 5. 27. gegen die Wahlfreiheit verstoße, da die Wähler hiedurch gezwungen seien, die alten Parteien zu wählen. Der Einwand wurde vom Reichsstaatsgerichtshof mit der Begründung zurückgewiesen, daß die Wahlfreiheit darin bestehe, „daß jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussungen von außen ausüben kann. Seine freie Wahlbetätigung soll geschützt werden. Dagegen lassen sich aus dem Begriff der Wahlfreiheit keine Grundsätze für die Gestaltung der Wahlrechtsausübung selbst ableiten."

Bestimmungen über eine Wahlpflicht sind im Badischen, Lippischen und Mecklenburg-Strelitzschen Landtagswahlrecht enthalten. Während § 3 Abs. 2 Satz 2 der Badischen Verfassung: „Die Ausübung des Wahl- und Stimmrechtes ist eine allgemeine Bürgerpflicht," und § 7 Abs. 4 des Mecklenburg-Strelitzschen Landtagswahlgesetzes: „Jeder Wahlberechtigte, der das 70. Lebensjahr nicht überschritten hat, ist zur Wahl verpflichtet," keine Strafsanktion kennen, also lediglich eine unverbindliche Mahnung an die Wähler darstellen, hat das Lippische Landtagswahlgesetz die Strafbarkeit der säumigen Wähler eingeführt. § 14 Abs. 2 des lippischen L. W. G. bestimmt, daß jeder Wahlberechtigte verpflichtet

ist, einen Stimmzettel abzugeben. Entzieht er sich dieser Pflicht, ohne ausreichende Entschuldigungsgründe zu haben, so wird er mit einer Geldstrafe in Höhe von 1 – 5 RM. bestraft. Die Entscheidung darüber, ob die Entschuldigungsgründe ausreichend sind oder nicht, sowie die Festsetzung der Strafe steht zunächst dem Wahlvorstande und auf Beschwerde endgültig dem Wahlleiter in Gemeinschaft mit seinen Beisitzern zu. Wahlberechtigte, die sich am Tage der Wahl ihres Berufs wegen außerhalb des Landes aufgehalten haben, gelten als entschuldigt.

In den übrigen Ländern hat man die Einführung der Wahlpflicht zwar erwogen, aber man hat davon abgesehen.

§ 10.

Die Ermittlung der Wahlergebnisse bei den deutschen Landtagswahlen.

In der Ausgestaltung der Ermittlung des Wahlergebnisses gehen die deutschen Landtagswahlrechte besonders stark auseinander. Vor allem sind hier die verschiedenen Berechnungsarten oder Verteilungssysteme zu erwähnen, die den einzelnen Landtagswahlgesetzen, bezw. Wahlordnungen zugrunde liegen. Von den zahlreichen Verteilungssystemen kommen in den Ländern 4 zur Anwendung. Das System Andrae-Hare, das System Hagenbach-Bischoff, das Höchstzahlensystem (System D'Hondt) und das automatische System (System Bürkli oder Badisches System). Das Wesen dieser Verteilungsarten darf als bekannt vorausgesetzt werden. Sie unterscheiden sich hauptsächlich dadurch von einander, daß bei den drei ersten Systemen die Zahl der zu wählenden Abgeordneten von vornherein feststeht, während beim automatischen System sich die Sitzezahl nach der Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen, also nach der Wahlbeteiligung richtet. Die Festsetzung der Sitzezahl bei den ersten drei Verteilungsarten kann auf zweierlei Weise geschehen, entweder ist die Zahl nur für das ganze Land, nicht aber für den einzelnen Wahlkreis, oder für jeden Wahlkreis einzeln bestimmt. Letztere Regelung haben Bayern, Bremen, Hamburg und Mecklenburg-Strelitz getroffen. Die Zahl der Abgeord-

neten in den einzelnen Ländern mit festbestimmter Sitzezahl ist folgende: Anhalt 36, Bayern einschließlich der 15 Landesabgeordneten 128, Braunschweig 48, Bremen 120, Hamburg 160, Hessen 70, Lippe 21, Lübeck 80, Mecklenburg-Strelitz 35, Schaumburg-Lippe 15, Württemberg 80, Waldeck 17.

Dem Andrae-Hare'schen System haben sich Anhalt und Sachsen angeschlossen, dem Höchstzahlensystem Braunschweig, Hamburg, Hessen, Lippe, Mecklenburg-Strelitz, Schaumburg-Lippe und Württemberg. Im Bremischen Wahlrecht ist zwar das automatische System des Reichswahlgesetzes übernommen worden, tatsächlich aber wird das Höchstzahlensystem angewandt, da Bremen eine bestimmte Sitzezahl festgelegt hat, also das automatische System hier nicht durchführbar ist. Das Höchstzahlensystem gilt unter ähnlichen Umständen wie in Bremen auch in Waldeck. Waldeck hat ebenfalls eine feste Zahl von Sitzen und kann daher das automatische System, das in Waldeck kraft des übernommenen preußischen Wahlrechts gilt, nicht anwenden. Das System Hagenbach-Bischoff haben Bayern und Lübeck übernommen, während das automatische System in Baden, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Preußen und Thüringen gilt. Letzteres Land wendet für die Restverteilung allerdings das Höstzahlensystem an. Der feste Wahlquotient beträgt in Baden 10.000, in Mecklenburg-Schwerin 6.000, in Oldenburg 4.000, in Preußen 40.000 und in Thüringen 15.000 (Gesetz vom 21. 12. 1926).

Sehr verschieden ist die Verwertung der Restsitze und Reststimmen durch die Landtagswahlrechte. Beim Höchstzahlensystem gibt es weder Restsitze noch Reststimmen. Hier werden sämtliche Sitze unter Verwendung sämtlicher gültigen Stimmen auf den ersten Anhieb verteilt.

Bei den Ländern mit Andrae-Hare'schem System erfolgt die Restsitzeverteilung folgendermaßen: In Anhalt werden die noch unbesetzten Sitze denjenigen Wahlvorschlägen zugeteilt, die die meisten überschüssigen Stimmen haben. In Sachsen werden die übrig gebliebenen Sitze unter nochmaliger Anwendung des Systems Andrae-Hare auf die Wahlvorschläge verteilt, die noch übrigen Sitze fallen den Parteien zu, die die meisten Reststimmen

behalten. In Sachsen werden bei der Restverteilung solche Parteien nicht berücksichtigt, die bei der ersten Verteilung nicht wenigstens einen Abgeordnetensitz erlangen konnten. Diese Bestimmung wirkt der Bildung von Zwergparteien entgegen.

Bei den Ländern mit dem System Hagenbach-Bischoff ist die Restsitzeverteilung folgende: In Lübeck entfallen die nach der ersten Verteilung noch übrig bleibenden Sitze jeweils auf die Vorschläge mit den höchsten Restzahlen. In Bayern werden die in den Wahlkreisen noch nicht verteilten Sitze und Reststimmen dem Landeswahlausschuß mitgeteilt, der die Restverteilung vornimmt. Es wird die Gesamtsumme der Stimmreste aller Gesamtwahlvorschläge (im Gesamtwahlvorschlag sind alle Kreiswahlvorschläge mit gleichem Kennwort verbunden) und der selbständigen Kreiswahlvorschläge um die um 1 vermehrte Zahl der noch zu vergebenden Sitze (Restverteilungszahl) geteilt. Jeder Gesamtwahlvorschlag oder selbständige Kreiswahlvorschlag erhält so viele Sitze, als sich bei der Teilung seines Stimmrestes durch die Restverteilungszahl ergibt. Sind noch nicht alle Sitze vergeben, so wird der einzelne Stimmrest durch die um 1 vermehrte Zahl der ihm hienach zugewiesenen Sitze geteilt. Dem Gesamtwahlvorschlag oder selbständigen Kreiswahlvorschlag, bei dem sich hienach die größte Zahl ergibt, wird dann ein weiterer Sitz zugewiesen. Dieses Verfahren wird nötigenfalls entsprechend wiederholt. Das bayerische L.W.G. kennt ebenfalls eine Kautel gegen die Splitter-Parteien, indem nur solche Parteien bei der Restverteilung zum Zuge kommen, die bei der ersten Verteilung im Wahlkreis einen Sitz errungen haben.

Die Verteilung der Reststimmen in den Ländern mit automatischem System geht folgendermaßen vor sich: In Oldenburg werden Reststimmen selbständiger Wahlvorschläge überhaupt nicht berücksichtigt, den verbundenen Wahlvorschlägen wird auf je 4.000 gemeinsame Reststimmen ein weiterer Sitz zugeteilt. In den übrigen Ländern wird der Quotient für die Restverteilung herabgesetzt und zwar in Baden auf 7.500, in Thüringen auf 10.000 (Gesetz vom 21. 12. 1926), in Mecklenburg-Schwerin auf 3 000 und in Preußen auf 20.000. In den letztgenannten Ländern mit Ausnahme von Mecklenburg-Schwerin, das nur einen Wahlkreis

bildet, vollzieht sich die Restverteilung auf Grund der Landeswahlvorschläge; in Preußen zunächst im Wahlkreisverband und dann erst auf Grund der Landeslisten. Zum Schutz gegen zu starke Parteizersplitterung hat Preußen gleich dem Reichswahlgesetz die Bestimmung getroffen, daß einem Landeswahlvorschlag höchstens die gleiche Anzahl von Abgeordnetensitzen zugeteilt wird, die auf die ihm angeschlossenen Kreiswahlvorschläge entfallen ist.

Die Einrichtung der Landeslisten kennt ferner noch Württemberg. Während in den vorgenannten Ländern, Baden, Preußen und Thüringen, die Landeslisten ausschließlich von Reststimmen gespeist werden, weist ihnen Württemberg die feste Sitzezahl von 24 zu, die nach dem Höchstzahlensystem verteilt werden. Berücksichtigt werden hierbei nur die Stimmen, die auf die den Landesvorschlagslisten angeschlossenen Bezirksvorschlagslisten entfallen sind. Bei der Zuweisung von Sitzen werden in Wüttemberg überhaupt nur solche Parteien berücksichtigt, deren Bezirksvorschlagslisten wenigstens in einem Wahlbezirk $^1/_{80}$ der im ganzen Land abgegebenen gültigen Stimmen (Wahlzahl) oder in 4 Wahlbezirken je $^1/_8$ der Wahlzahl erreicht haben. Auch hier ist die Tendenz zur Unterbindung von Splitterparteien zu erkennen.

Eine den Landeslisten der vorgenannten Länder ähnliche Einrichtung kennt Bayern in den 15 Landesabgeordneten, die den Gesamtwahlvorschlägen und selbständigen Einzelwahlvorschlägen nach dem Verhältnis ihrer Stimmzahlen im ganzen Land zur Benennung zugeteilt werden. Die Verteilung geschieht nach dem gleichen System wie die der übrigen 113 Abgeordneten. Da die Bewerber für die Landesmandate in den Wahlvorschlägen benannt sein und persönliche oder Listenstimmen auf sich vereinigt haben müssen, kann man noch von einer unmittelbaren Wahl der Landesabgeordneten sprechen. Jedenfalls liegt ihre Einrichtung auf der Grenze zwischen unmittelbarer und mittelbarer Wahl. (Vergl. hiezu insbes. H. v. Jan, Anm. 1 zu Art. 42 des bayerischen L. W. G. S. 100 ff.).

Alle Landeslisten haben den Zweck, daß Bewerber, auf deren Zugehörigkeit zum Parlament die Parteien besonderen Wert legen,

mit Sicherheit gewählt werden können und ihre Wahl von den Zufälligkeiten des Wahlergebnisses im einzelnen Wahlkreis verschont bleibt. Allerdings sind, soweit eine Landesliste nur von Reststimmen gespeist wird, Zufälligkeiten immer noch möglich. Es findet hier eine Persönlichkeitsauslese statt, aber nicht zugunsten des einzelnen Wählers, sondern nur zugunsten der Parteileitungen.

In allen Ländern, mit Ausnahme Bayerns, werden innerhalb der Listen die Sitze an die Bewerber nach der Reihenfolge verteilt, in der die Bewerber in den Vorschlägen genannt waren. In Bayern dagegen entscheidet die Zahl der Stimmen, die der einzelne Bewerber in seinem Stimmkreis auf sich vereinigt hat, je nach ihrer Höhe.

Über die Verteilungssysteme, die in den deutschen Ländern zur Anwendung kommen, kann ein absolutes Werturteil dahin, daß eines von ihnen als das beste und eines als das schlechteste erklärt wird, nicht abgegeben werden. Alle von ihnen haben gewisse Vorteile und Nachteile. Von den Systemen, die von der Sitzezahl als einer gegebenen Größe ausgehen, ist das Höchstzahlensystem das mathematisch einwandfreieste, da hier eine Restverteilung, die ja nie ohne irgend welche Stimmverluste durchgeführt werden kann, in Wegfall kommt. Ein Nachteil des Höchstzahlensystems liegt in seiner schwierigen Berechnungsart, die insbesonders bei einer großen Anzahl der zu vergebenden Sitze in Erscheinung tritt. Das System Andrae-Hare ist unter den Systemen mit fester Sitzezahl das einfachste, aber bei der Restverteilung das ungenaueste. Das System Hagenbach-Bischoff mildert die beiderseitigen Fehler ohne sie ganz zu beheben.

Sämtliche drei Systeme gehen von dem Grundgedanken aus, die Zahl der Parlamentssitze von den Zufälligkeiten der Wahlbeteiligung unabhängig zu machen. Dieser Gedanke hat viel für sich, da es im Interesse eines geordneten Parlamentsbetriebes liegt, wenn sich die Sitzezahl nicht von Wahlperiode zu Wahlperiode je nach den oft sehr beträchtlichen Schwankungen der Wahlbeteiligung ändert. Solange die Sitzezahl nur für das ganze Land bestimmt ist, können Ungleichheiten im Gewicht der abgegebenen Stimmen nicht eintreten, bei der Zuweisung der Sitze an jeden

einzelnen Wahlkreis kommt es jedoch notwendigerweise zu solchen Ungleichheiten. Diese können zweierlei Ursachen haben: einerseits eine in den Wahlkreisen verschieden hohe Wahlbeteiligung, andererseits, wenn für die Zuweisung der Sitze an die Wahlkreise die Gesamteinwohnerzahl maßgebend ist, einen nach Wahlkreisen verschiedenen Prozentsatz von Wahlberechtigten. Da dieser Prozentsatz in Wahlkreisen mit meist städtischer und industrieller Bevölkerung immer höher ist, als in Wahlkreisen mit vorwiegend agrarischer Einwohnerschaft, wird bei der Sitzezuteilung nach der Gesamteinwohnerzahl in ländlichen Bezirken stets eine geringere Anzahl von Stimmen zur Erlangung eines Sitzes nötig sein, als in städtischen Wahlkreisen. Erfahrungsgemäß ist nämlich der Prozentsatz der Wahlberechtigten auf dem Lande wesentlich geringer als in der Stadt. Diese Erscheinung tritt insbesonders beim bayerischen Wahlrecht hervor. Bei den bayerischen Landtagswahlen 1924 waren im Wahlkreis Mittelfranken, einem Kreis mit einem Großteil Industriebevölkerung, 29.926 Stimmen für die Zuteilung eines Sitzes nötig, während im Wahlkreis Niederbayern, einem fast ausschließlich agrarischen Gebiet, schon auf 19.478 Stimmen ein Abgeordneter entfiel. Der Unterschied der Stimmzahlen in diesen beiden Wahlkreisen war schon bei den Wahlen im Jahre 1920 ungefähr der gleiche: 23.889 zu 17.768. Das Stimmgewicht der einzelnen Stimme in den beiden Wahlkreisen schwankte also um ca. 40%.

Mag bei der Zuteilung der Sitzezahl an die einzelnen Wahlkreise auch berücksichtigt sein, daß die Möglichkeit der Wahlbeteiligung insbesonders auf dem Lande nicht immer vom Willen der Wähler allein, sondern auch von äußeren Umständen abhängig ist, so sind meines Erachtens die durch die Verteilung der Sitze nach der Seelenzahl und nicht nach der Wahlberechtigtenzahl verursachten Schwankungen des Stimmgewichts in Bayern zu groß, um noch mit der Gleichheit des Wahlrechts vereinbar zu sein. Wenn schon jedem Wahlkreis eine bestimmte Anzahl von Sitzen zugeteilt und dabei die Möglichkeit der verschiedenen Wahlbeteiligung berücksichtigt werden soll, so muß hiefür die Zahl der in den Wahlkreisen wahlberechtigten Personen maßgebend sein und nicht die Gesamteinwohnerzahl. In dieser Hinsicht ist das

bayerische Landtagswahlrecht als höchst unzweckmäßig und in seinen Auswirkungen geradezu als verfassungswidrig zu bezeichnen.

Ungleichheiten im Stimmgewicht werden beim automatischen System durch den feststehenden Quotienten auf alle Fälle vermieden. Der Hauptnachteil des automatischen Systems liegt in der vollkommenen Abhängigkeit der Sitzezahl von der Wahlbeteiligung. Diesem Mißstand helfen manche Länder dadurch ab, daß eine gewisse Mindestzahl oder Höchstzahl von Sitzen vorgeschrieben ist, bei deren Unter- bezw. Überschreitung der Quotient entsprechend geändert wird. In diesem Fall verwandelt sich dann das automatische System in eine dem Andrae-Hare'schen System nahestehende Verteilungsart. So beträgt in Oldenburg die Höchstzahl der zu wählenden Abgeordneten 48, in Mecklenburg-Schwerin deren Mindestzahl 50, in Thüringen die Mindestzahl 53 (Gesetz vom 21.12.1926).

§ 11.

Die Wahlprüfung in den deutschen Landtagswahlrechten; Wahlperioden.

Die Wahlprüfung in den deutschen Ländern geschieht auf dreierlei Art: entweder durch den Landtag selbst, oder durch ein eigenes Wahlprüfungsgericht, oder durch den Staatsgerichtshof des betreffenden Landes. Die Wahlprüfung liegt in den Händen des Landtags in Anhalt, Baden, Bayern, Hamburg, Hessen, den beiden Mecklenburg, Oldenburg, Sachsen, Schaumburg-Lippe, Thüringen, Waldeck und Württemberg. In Anhalt, Schaumburg-Lippe und Thüringen kann die Wahlprüfung auf ein besonderes Wahlprüfungsgericht übertragen werden, das aus richterlichen Beamten und Landtagsabgeordneten besteht. In Hessen und Württemberg entscheidet über Wahlanfechtungen der Staatsgerichtshof, während der Landtag von Amts wegen das Recht der Mitgliedschaft feststellt. Unter Ausschaltung des Landtags entscheiden Wahlprüfungsgerichte in Braunschweig, Lippe und Preußen. Die Funktion der Wahl-

prüfung obliegt in Bremen dem Wahlausschuß, in Lübeck dem von der Bürgerschaft im Wege der Verhältniswahl gewählten Wahlprüfungsausschuss.

Bei den Wahlperioden der deutschen Landtage überwiegt die dreijährige, sie gilt in 10 Ländern: Braunschweig, Bremen, Hamburg, Hessen, Lübeck, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Schaumburg-Lippe, Thüringen und Waldeck. In den übrigen 8 Ländern, zu denen die größeren Staaten gehören, beträgt die Wahlperiode vier Jahre.

Nachdem von einer Darstellung der Vorschriften über Wahlkosten sowie über Nach- und Wiederholungswahlen wegen ihrer untergeordneten Bedeutung abgesehen werden darf, ist die vergleichende Behandlung der deutschen Landtagswahlrechte abgeschlossen

Anhang.

Zusammenstellung der in der Jellinek'schen Gesetzessammlung „Die deutschen Landtagswahlgesetze" nicht mehr berücksichtigten Gesetzesänderungen.

Baden :

Gesetz zur Abänderung des L. W. G. v. 1. Juli 1927
(Bad. G. V. Bl. S. 199).

Bayern :

Bekanntmachung der Neufassung des bayerischen L. W. G. v. 30. 3. 1928.
(Bay. G. V. Bl. S. 85).

Hamburg :

Gesetz zur Abänderung des B. W. G. v. 27. Juni 1927
(Hamb. G. V. Bl. S. 313).
Gesetz zur Abänderung des Hamburgischen B. W. G. v .13. Jan. 1928 und Neubekanntmachung der Fassung des Hamburg. B. W. G. v. 13 Jan. 1928.
(Hamb. G. V. Bl. S. 37).

Hessen :

Gesetz zur Abänderung des Hess. L. W. G. v. 27. Sept. 1927
(Hess. Reg. Bl. S. 201)

Lippe :

Gesetz zur Abänderung des Lippe'schen L. W. G. v. 15. Okt. 1928
(Lippe'sche Gesetzsammlg. S. 787).

Mecklenburg-Schwerin :

Gesetz zur Abänderung des Mecklenburg-Schwerin'schen L.W.G. v. 13. April 1927
(Reg. Bl. f. Mecklenbg.-Schwerin S. 84)

Mecklenburg-Strelitz :

Verordnung zur Abänderung des Mecklenburg-Strelitz'schen L. W. G. v. 5. 5. 27.
(Amtl. Anz. f. Mecklenbg.-Strelitz S. 267).

Thüringen :

Gesetz zur Abänderung der Verfassung v. 21. 12. 26.
(Gesetzslg. f. Thüringen S. 433).